TECHNICIEN SUPERIEUR TERRITORIAL

CONCOURS EXTERNE

SESSION 2010

Epreuve :

Rapport

SPECIALITE : AMENAGEMENT URBAIN

A LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET

Ce document comprend : un sujet de 1 page, un dossier de 24 pages.

- Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.
- Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) autre que celle figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.
- Seul l'usage d'un stylo soit noir soit bleu est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

TECHNICIEN SUPERIEUR TERRITORIAL

CONCOURS EXTERNE

SESSION 2010

RAPPORT

établi à partir d'un dossier portant sur la spécialité au titre de laquelle le candidat concourt. Cette épreuve est destinée à apprécier les capacités d'analyse et synthèse du candidat.

Durée : 3 heures
Coefficient : 2

SPECIALITE : AMENAGEMENT URBAIN

Vous êtes technicien supérieur territorial au sein de la ville de Naturaville qui compte 40 000 habitants.

La Directrice des services techniques vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents ci-joints, un rapport sur la ville durable.

Document 1 : « Ville durable – mode d'emploi » - Techni.Cités - 23 mars 2008 - 8 pages

Document 2 : « L'agriculture, une ressource pour la ville durable » - Le Moniteur - 16 janvier 2009 - 4 pages

Document 3 : « Etalement Urbain : Concilier maîtrise de l'espace et développement durable » - La Gazette - 17 novembre 2008 - 6 pages

Document 4 : « Ecoquartiers : vers la ville durable » - Techni.Cités - 8 juin 2009 - 6 pages

Ce document comprend : un sujet de 1 page, un dossier de 24 pages.

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.

DOSSIER | Par Magali Vergnet-Covo

Ville durable, mode d'emploi

Prise de conscience collective ou impact du Grenelle de l'environnement, les engagements de développement durable figurent en bonne place dans tous les programmes de mandature. Chacun réalise que le développement durable s'applique sur un territoire, et que les dispositifs locaux, qui anticipent les politiques nationales, ont souvent une plus grande efficacité. En particulier, les agglomérations, qui accueillent 80 % des populations, et qui concentrent à la fois les nuisances et les consommations d'énergie et de ressources, sont en première ligne dans le combat contre les crises climatique, énergétique et biologique. Les collectivités urbaines cumulent les contraintes et les besoins, mais elles ont acquis des compétences qui leur permettent d'impacter leur territoire pour progresser vers la ville durable et la transformation de nos modes de vie.

1 **Des objectifs contradictoires**

2 **La boîte à outils de l'action publique**

3 **Un effet de levier sur le territoire**



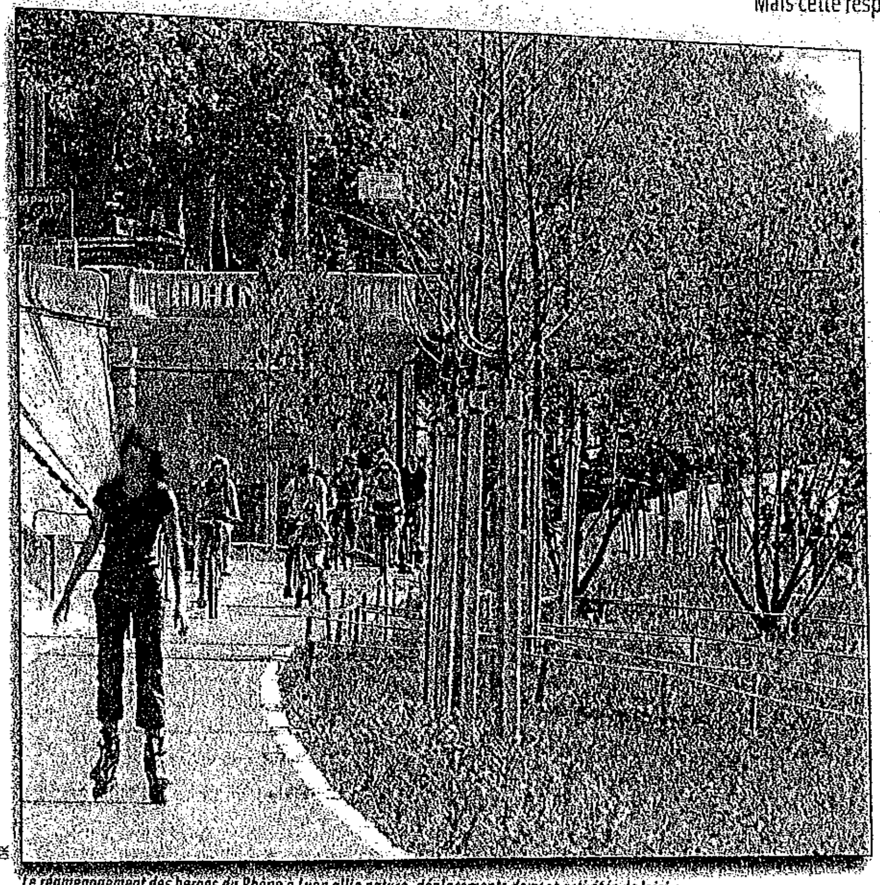
 Des objectifs contradictoires

Pour mettre en œuvre un projet de ville durable, la première difficulté tient à la complexité des enjeux et aux apparentes contradictions entre les objectifs du développement durable pour concilier progrès social et réduction de l'empreinte écologique.
Il faut en effet préserver les intérêts des générations futures tout en améliorant les conditions de vie (confort, santé, pouvoir d'achat...) des habitants, sauvegarder le lointain et protéger le proche. Cela suppose de définir les priorités environnementales et sociales et résoudre les antagonismes. Faut-il développer les chaufferies au bois, énergie renouvelable et bénéfique pour le bilan carbone de la planète, mais qui diffuse des particules fines préjudiciables à la santé des riverains ? Comment éviter les aéroports locaux sans accroître le trafic routier ? Est-il opportun de réduire la facture énergétique et économique par l'incinération et la valorisation thermique des déchets, au risque d'émissions toxiques ? Comment trouver des compromis entre l'intérêt collectif et le bénéfice de chacun, voire entre différents usages : choisir le bon équilibre entre espaces verts et logements, entre stationnements et pistes cyclables, entre terrasses de café et voies de bus. Enfin, il faut savoir arbitrer entre projets immédiats réalisables pendant le temps du mandat et programmes inscrits dans la durée : entre éco-quartiers et plan de réhabilitation environnementale de l'habitat, tramway et plan de déplacements cyclables. Les premiers sont indispensables comme marqueurs du changement, les seconds supposent une continuité d'action des équipes municipales.

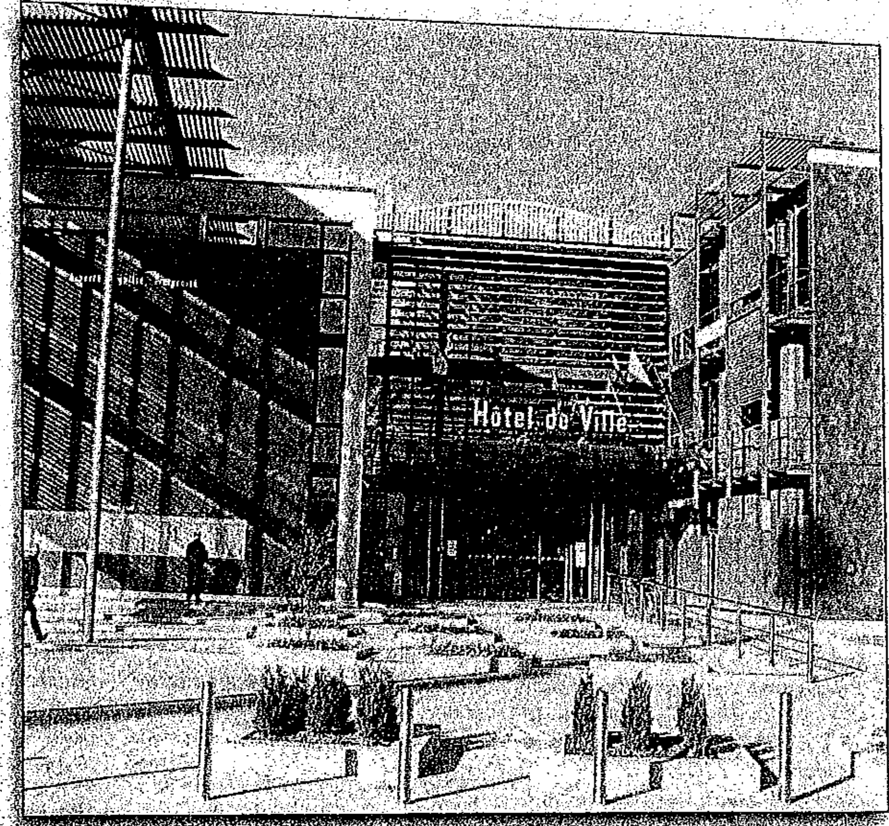
Un compromis évolutif

Donner des orientations de développement durable revient souvent à conjuguer des réalités contradictoires dans un cadre volontariste. Vouloir la ville durable, c'est composer avec plusieurs objectifs parfois antagonistes, pour déboucher sur un compromis évolutif.
Pour inscrire une ville dans une perspective globale, il faudrait la concevoir comme une « éco-cité » responsable, contribuant au respect des équilibres environnementaux, qui réduise au maximum les émissions de gaz à effet de serre, les déchets et rejets et les consommations d'énergie, d'eau et de ressources naturelles, et limite son expansion foncière. Cela suppose une maîtrise de la démographie et de la croissance, de la construction, des déplacements et de l'activité.
Mais cette responsabilité mondiale appelle aussi la notion de ville solidaire, qui offre à tous logements sociaux et emplois, construise de l'habitat et des locaux d'activité, densifie son tissu et offre des services à tarif acceptable.

Pour réussir le compromis entre ces deux ambitions, les solutions passent par une inflexion des politiques d'urbanisme et d'habitat. Accueillir du logement sans céder à l'étalement urbain qui dégrade les espaces ruraux et exige des transports et des équipements, appelle le choix d'une ville compacte et mixte qui assume une construction dense, voire en hauteur, qui valorise les friches et privilégie les opérations diffuses : couverture de voies, optimisation du COS, superposition d'activités et d'habitat, mixité des logements, ajustement des espaces publics. Ce choix impose de ne construire que de l'habitat durable, et de négocier avec les promoteurs des objectifs d'éco-conception, de performance énergétique, de gestion des eaux pluviales, de végétalisation, d'énergies renouvelables.


DR
Le réaménagement des berges du Rhône à Lyon allie nature, déplacements doux et activités de loisirs.

Ces efforts doivent être complétés par une politique active de réhabilitation environnementale et sociale de l'habitat existant (isolation thermique et phonique, rénovation des chauffages, changement des tuyaux en plomb, désamiantage). Enfin, un « droit à la ville » mérite d'être institué, via l'accès de chacun aux droits essentiels (logement, transport, eau, chauffage) à des tarifications sociales adaptées.



Échirolles s'est dotée d'un hôtel de ville HQE où tout a été pensé pour préserver l'environnement.

Mais la ville durable doit prendre en compte la dimension locale, et répondre aux attentes des habitants, dont la demande est celle d'une ville agréable, qui limite les nuisances de voisinage (bruits, pollutions, odeurs, trafic), les risques sanitaires induits par les activités économiques et les services (antennes de téléphonie mobile, Wifi), les atteintes au paysage (immeubles et infrastructures) et qui offre espaces verts, rues piétonnes et promenades.

Cet objectif d'amélioration du cadre de vie peut s'opposer à la revendication d'une ville attractive, productrice d'emplois, d'animation et de loisirs, riche de transports, de commerces et de services. Pour attirer les entreprises et répondre aux besoins des habitants, il faut une offre de déplacements, d'équipements, de prestations à haut niveau de service. La volonté politique doit imposer des modalités de fonctionnement et réguler les conflits d'usage : mobilités durables (propres, sûres, sobres, faciles), chartes de bonnes pratiques, partage de l'espace public, nouveaux services, concertations locales.

Un management responsable

La ville durable est donc le fruit d'un équilibre permanent, qui fait la part des intérêts contradictoires sur le long terme. C'est pourquoi elle suppose quelques règles de management qui conditionnent la réussite d'un projet. D'abord un pilotage politique du développement durable à haut niveau, assumé par le maire ou le président d'agglomération et par son directeur général des services, et une clarification des compétences collectivités, pour éviter la superposition d'Agendas 21, d'agences, de financements et d'orientations. Mais aussi la définition de priorités claires, et une objectivation des performances environnementales à atteindre (énergétiques, phoniques, sanitaires, émissions carbone) au regard des contraintes économiques et sociales. Le coût de production d'un logement social doit en effet rester compatible avec le niveau prévisionnel des loyers, le bilan d'une éco-ZAC doit permettre de proposer des locaux d'activités adaptés au marché, et les services publics rester à un tarif acceptable pour l'usager.

> « La ville durable suppose la définition de priorités et une objectivation des performances environnementales à atteindre au regard des contraintes économiques et sociales  »

Enfin, il est utile de repenser l'organisation interne et la formation aux outils et aux normes, à la gestion par projet, à la concertation publique, et à l'évaluation des programmes en fonction de leur impact environnemental.

Une révolution des pratiques

La réussite d'un projet de ville durable tient aussi à l'innovation et l'ouverture aux mutations comportementales, avec des réponses technologiques mais aussi comportementales : la baisse de pollution automobile ne peut s'obtenir par les seuls progrès de motorisation, mais appelle une politique de services de transports alternatifs non polluants.

Dans le même esprit, le durable ne saurait se limiter à ▪▪▪

■■■ l'environnemental, en minimisant les priorités sociales et économiques. La lutte contre les inégalités écologiques se conjugue souvent avec l'action sociale, les populations les plus touchées par les pollutions et les risques étant souvent celles les moins protégées. Un éco-quartier ne se conçoit que dans un objectif de mixité sociale des logements, intégré dans la ville et non en périphérie. Les quartiers dégradés et les bâtiments proches des voies rapides méritent des efforts particuliers de réhabilitation écologique et sociale, avec un double gain économique et écologique. Les emplois d'insertion peuvent être favorisés par les éco-techniques, notamment dans les métiers du bâti climatique, des transports et des espaces naturels.

Pour des grandes villes durables

Si la ville durable constitue l'objectif clef des projets de mandature des grandes villes, sa mise en œuvre reste tributaire d'un cadre législatif mal adapté à l'émergence du fait urbain. C'est pourquoi l'Association des maires de grandes villes de France (AMGVF) a présenté, dans son Manifeste pour une ville durable et solidaire, douze propositions pour développer les compétences des villes, mettre en place de nouveaux outils à l'échelle des agglomérations et demander à l'État des garanties de soutien des projets territoriaux.

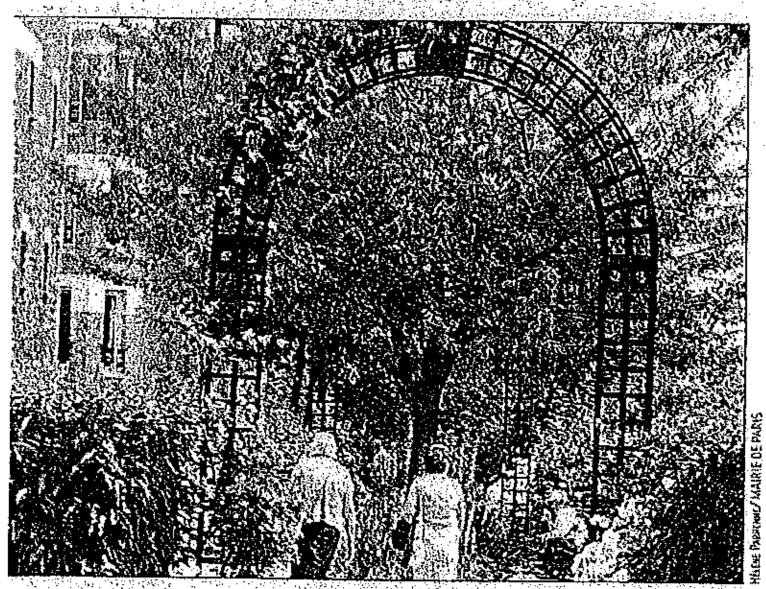
Elle préconise la création de plans du développement urbain durable dans les communautés urbaines et d'agglomération, sur le modèle des plans locaux pour l'habitat, pour favoriser la conception compacte, le renouvellement urbain et la mixité sociale et prendre en compte la notion de territoire pertinent qui ne correspond pas toujours aux périmètres administratifs.

L'AMGVF met également l'accent sur le développement des transports en commun et la création d'une compétence d'autorité organisatrice de la mobilité durable, intégrant transport collectif, stationnement, politique vélos, autopartage, gestion des taxis, transport de marchandises et intermodalité. Elle demande aussi la réorganisation des responsabilités en matière d'aide à la pierre, la création d'une fiscalité écologique locale et la mise en place de réseaux de ville pour favoriser le développement équilibré des territoires.

Ludovic Piron-Palliser, chef de projets à l'AMGVF.

 La boîte à outils de l'action publique

Pour avancer vers la ville durable, les collectivités disposent de nombreuses compétences et outils d'intervention à leur disposition, à décliner dans toutes les phases des programmes.



La coulée verte, Paris 12e.

Hélène Piroton/Mairie de Paris

Les signaux immédiats

Il est rare d'élaborer un programme global d'Agenda 21 ou de plan d'environnement sans lancer les projets et les réformes emblématiques du changement, sous forme de signaux qui « donnent à voir » et impulsent une dynamique. Ils peuvent consister en projets vitrines, à valeur pédagogique : éco-quartiers ou éco-ZAC, équipement public (écoles ou gymnases) à très haute performance énergétique ou même producteur d'énergie, tramway ou busway, aménagement de berges ou de friches, chaufferies solaires ou à bois. Ce peut être aussi de nouveaux services innovants, comme les vélos en libre-service, ou des programmes ciblés, comme les plans climat/énergie territoriaux, qui visent à réduire émissions de gaz et consommations d'énergie. Ce peut être enfin la préservation d'un espace naturel, un espace public apaisé, ou la modification d'un projet vers plus de mixité et de densité.

D'autres signes concernent le management démocratique de la décision publique : instances de concertation locale (conseils de quartier, comités d'usagers, comités de site industriel) ou sectorielles (commission des



À Lyon, les berges du Rhône ont su séduire le plus grand nombre. Toutes les catégories sociales trouvent leur intérêt dans cet espace de tranquillité au cœur de la ville.

déplacements, observatoire de l'eau...), en les dotant de moyens, d'une indépendance d'expression et de capacités d'interpellation : budget d'expertise, avis sur les projets, information, inscription au conseil municipal.
Enfin, la réorientation des politiques par l'éco-conditionnalité des aides, la prise en compte de la neutralité carbone, le recadrage des délégations de service et de leur mode de gestion constituent aussi une expression du changement.

« Si les grands projets sont cruciaux, l'efficacité des politiques de développement durable repose sur la cohérence d'un projet de ville à long terme »

La ville exemplaire

Au-delà de ces signaux, la collectivité dispose de nombreux moyens d'actions. Elle est notamment la responsable des orientations d'aménagement via le PLU et ses annexes : PADD, zonages, règlement d'urbanisme qui peuvent contraindre à l'éco-conception ou y inciter via des dérogations de COS ou de taxes. Cette dimension se retrouve dans les plans de déplacement, qui déterminent les politiques d'infrastructures, de voirie (couloirs de bus, TCSP, places de stationnement, péages, limitation d'accès ou de vitesse) et de services (fréquence, fiabilité et durabilité, navettes à la demande, intermodalité). La ville a aussi la responsabilité des plans de prévention des risques (inondation) et de documents non réglementaires mais à fort impact : plan climat pour la construction neuve et la rénovation, plan d'adaptation au changement climatique, plan de prévention des déchets pour les réduire à la source. Elle est surtout responsable de l'application de ces programmes à travers l'instruction des permis de construire, les autorisations de voirie et les services publics locaux (tarification sociale et environnementale de l'eau, stationnement modulé, taxe progressive sur les déchets, titre universel de transport).
Mais la ville est aussi un maître d'ouvrage, un aménageur et un adjudicataire, elle peut par exemple :
- impulser de nouvelles pratiques de chantiers : quotas d'emplois d'insertion ;
- généraliser des normes : certifications habitat, patrimoine et environnement et labels haute performance énergétique pour l'habitat, éco-labels pour les fournitures, clauses sociales et environnementales dans les marchés publics, prestations de communication et d'événementiel durables ;
- initier des référentiels : aménagement, achats de prestations.

La commande publique responsable est un facteur important de progrès collectif pour susciter les filières de fournisseurs, notamment par le regroupement de commandes.
Enfin, la collectivité est souvent un employeur majeur du territoire, et son management a un impact sur la sensibilisation au développement durable, l'égalité des droits, la diversité du recrutement et le progrès social.

Les projets globaux : Agendas 21, chartes et plans d'environnement

Si les grands projets sont cruciaux, l'efficacité des politiques de développement durable repose sur la cohérence d'un projet de ville à long terme, inscrit ou non dans un Agenda 21. Mais cette démarche complète et performante est longue et complexe, et pour cette raison souvent démultipliée par thèmes et scindée en étapes. Certains élus préfèrent se focaliser sur un plan d'environnement, quitte à le compléter par d'autres démarches sociales. Quoi qu'il en soit, un projet repose sur quatre axes : une action globale territorialisée, un programme assis sur un diagnostic partagé, une gouvernance démocratique et une évaluation/amélioration ■■■

Penser l'avenir du territoire

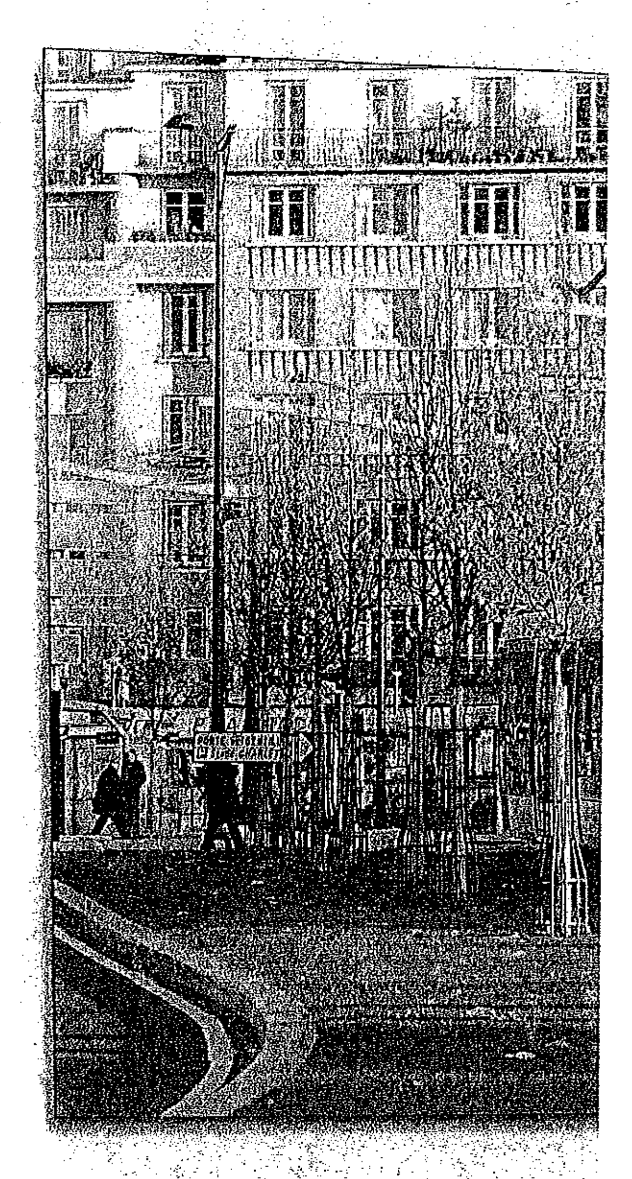
Un plan climat territorial, qui vise à la réduction des émissions des gaz à effet de serre de l'ensemble des activités de son territoire, ne peut se résumer à une feuille de route administrative. À Paris, les émissions de l'administration municipale, qui gère pourtant 3 000 équipements, représentent 70 000 tonnes d'équivalent carbone/an, alors que celles du territoire totalisent 6,5 millions de tonnes.

Cela justifie une élaboration participative avec l'ensemble des acteurs (professionnels, citoyens, associations) dès les premières réflexions. À Paris, nous avons utilisé trois vecteurs : Internet (avec un succès moyen), le débat public au plus proche de la population, et huit groupes de travail composés de professionnels (CCI, banques, énergéticiens, promoteurs, commerçants, institutions), de représentants de la ville, de citoyens (100 sur 300) et d'élus.

Cette démarche a abouti au Livre blanc des Parisiens sur le climat puis au plan climat, qui s'inscrit dans le cadre des objectifs européens déclinés pour le territoire en 3 x 25 (– 25 % d'émissions de CO_2 en 2020, – 25 % de réduction de consommation énergétique et 25 % d'énergie renouvelable dans la production) et en 3 x 30 pour l'administration, soit 50 % de plus que les objectifs européens.

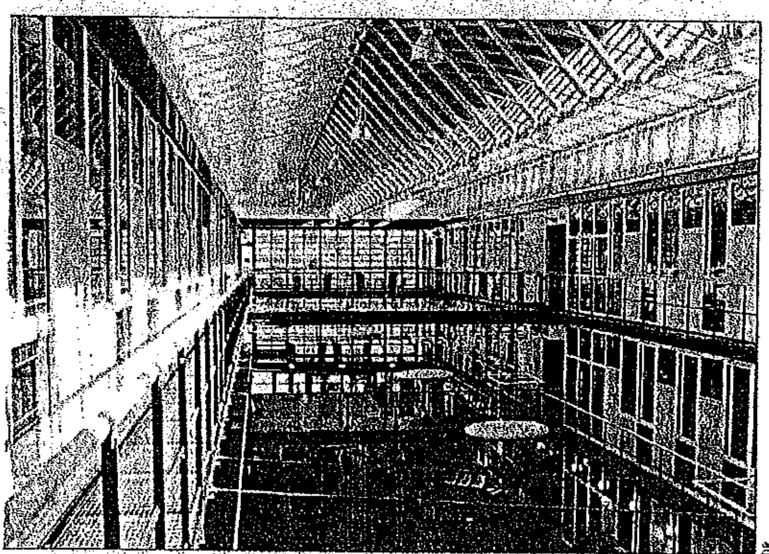
Nos décisions innovantes pour le bâtiment :
- l'adoption des normes de bâtiments basse consommation pour la construction et la réhabilitation ;
- la réhabilitation de 55 000 logements sociaux d'ici 2020 en norme BBC ;
- le bonus de COS de 20 % pour les constructions en THPE et l'étude de modification du PLU pour autoriser le dépassement des gabarits en réhabilitation THPE.

Yann Françoise, pilote du plan climat de Paris.



permanente grâce à un suivi fondé sur des indicateurs pertinents.

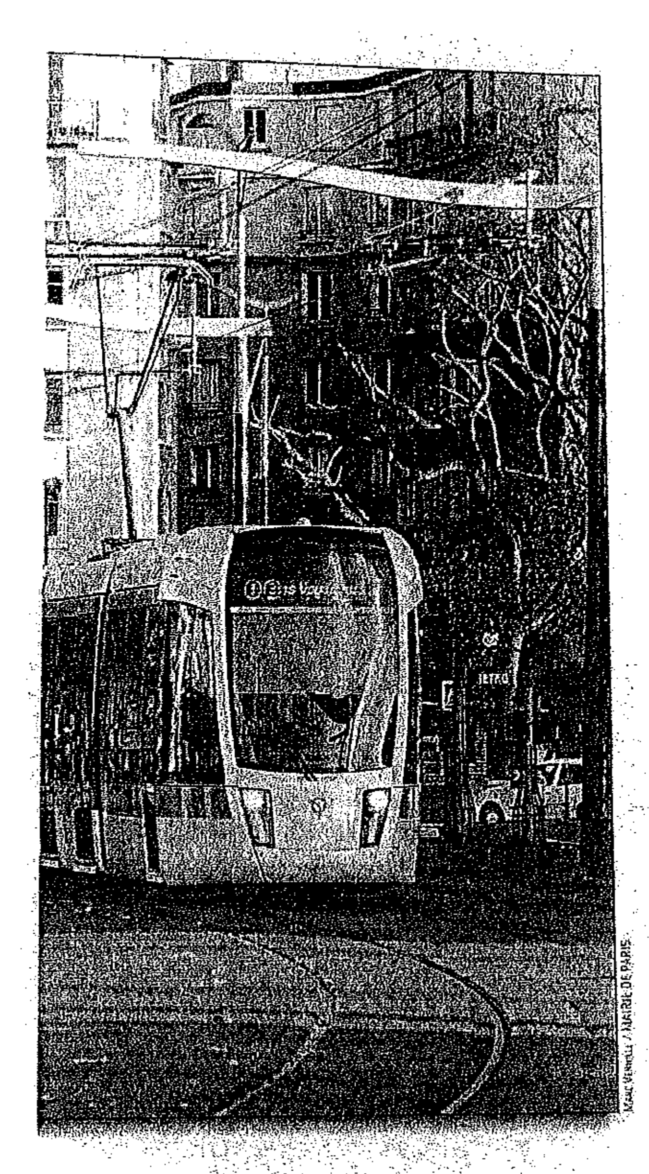
Le diagnostic collectif est élaboré à la fois en interne (groupes de travail sur les politiques existantes), par des auditeurs spécialisés (état et devenir du territoire) et par une consultation publique. Celle-ci doit éviter la communication politique pour croiser questionnaires grand public, ateliers d'experts et concertation, avec une instance de gouvernance et de suivi (conseil de développement durable local). Ce diagnostic doit dégager des objectifs réalistes (amélioration de la qualité des eaux de rivière, réduction de la pollution automobile), traduits en indicateurs de suivi pertinents (composition et volume des rejets d'eaux usées et pluviales, réduction du trafic automobile et rénovation du parc), qui balaient les préoccupations environnementales, sociales, sociétales et économiques. Il s'agit après cela de formuler des propositions hiérarchisées, planifiées et déclinées par territoires et par thèmes. Cette programmation est dotée d'outils de suivi (tableaux de bord des indicateurs, bilans annuels, comptabilité environnementale) pour une évaluation technique à compléter par une évaluation citoyenne, qui permettra l'évolution du programme.



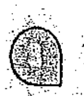
DR

L'atrium largement vitré de l'hôtel de ville d'Échirolles joue un rôle capital pour l'efficacité énergétique du bâtiment.

C'est donc un contrat d'engagement global, mais aussi un outil de gestion du territoire qui invite les acteurs locaux à produire leurs propres projets (Agendas 21 d'écoles, de services publics, d'entreprises).



Marc Verhille / Mairie de Paris



Un effet de levier sur le territoire

La principale difficulté de la ville durable tient à la capacité des pouvoirs publics à influer sur les comportements privés. Pour provoquer un effet de levier et faciliter le passage à l'acte de l'entreprise ou du particulier, il faut démontrer le bénéfice apporté, via un gain de coût (réduction des charges, baisse du prix), de risque (sanitaire, environnemental, industriel) et d'usage (alternative facile, sûre et fiable). C'est le succès du Vélib, offre massive d'un moyen de déplacement sain, bon marché et ludique, ou du tramway, plus sécurisant et plus performant que le bus ; et a contrario, les difficultés du tri sélectif, malgré les essais de rémunérations des efforts (compost ou bouteilles recyclées, taxe progressive).

Les partenariats économiques et sociaux

La collectivité peut intervenir sur le tissu économique, en réorientant les activités et les métiers des fournisseurs par ses exigences, en incitant à la certification (ISO 14001), en travaillant les contenus des formations professionnelles, en labellisant des entreprises ou des produits, en lançant des appels à projets : mobilités durables, insertion, plans de déplacements, recyclage des déchets.

Elle peut accompagner l'innovation et l'investissement, par l'aide à la recherche et les dispositifs de capital-risque, la fiscalité écologique locale ou la vente de certificats d'énergie.

Elle peut construire des partenariats de projets autour de pôles de compétitivité (bâti climatique, mobilités, bio industries), des éco-ZAC à économie circulaire (utilisation des déchets et production d'énergie sur site) ou des activités de fonctionnalité (location et échange de services et de biens). Elle peut enfin soutenir l'économie sociale et solidaire via les régies de quartier, l'insertion par l'environnement, la solidarité numérique, les missions locales et le soutien aux associations.

Nouveaux services, nouveaux usages

Pour offrir les nouveaux usages attendus, la ville durable développe de nouveaux services, notamment grâce aux technologies de l'information. C'est par exemple la notion de ville augmentée, avec des services supplémentaires (horaires, loisirs, commerces) sur son portable (quartiers numériques), le Wifi ■■■

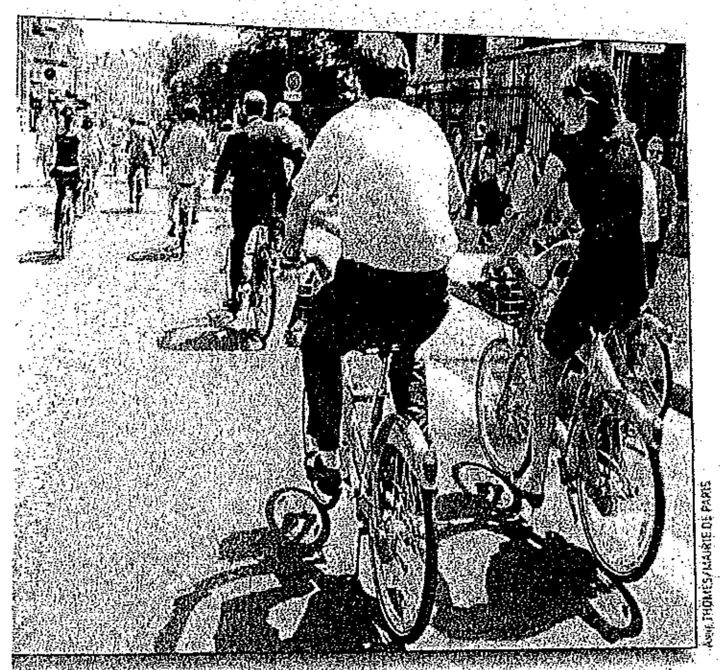
L'Agenda 21 de la Vallée de la chimie

Lyon porte l'histoire des savoir-faire et savoir être des Soyeux, devenus spécialistes de la chimie et, demain, spécialistes de l'écologie industrielle et de l'intelligence des territoires. La démarche lyonnaise de développement durable est marquée par une culture de la confrontation des intérêts contradictoires. Construire un Agenda 21 du Grand Lyon, avec des zones pilotes telles que la Vallée de la chimie, c'est une démarche passionnante. Sur ce site de la vallée du Rhône à très forts enjeux économiques, sociaux et environnementaux, la démarche collective a permis d'identifier les enjeux : qualité de vie, risques, potentiel économique, patrimoine et paysage, et de proposer quatorze actions, dont notamment :

- le renforcement de la prévention et le partage d'une culture collective des risques ;
- un habitat économe et performant face à ces risques, et une rationalisation des déplacements ;
- une gouvernance locale de l'économie et de l'emploi et une sensibilisation aux pratiques durables ;
- le développement du pôle de compétitivité chimie-environnement et d'activités d'écologie industrielle ;
- la restauration du paysage, du patrimoine et de l'image de la vallée et du fleuve et la création d'activités de loisirs et de tourisme.

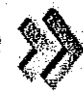
L'objectif de cette démarche est de repenser l'avenir en remettant l'homme au cœur du territoire.

Geneviève Ancel, conseillère technique pour le développement durable au Grand Lyon.



La mise en service du Vélib' a remporté un franc succès : offre massive d'un moyen de déplacement sain, bon marché et ludique.

« Pour influer sur les comportements privés, les pouvoirs publics doivent démontrer le bénéfice apporté, via un gain de coût, de risque et d'usage



gratuit en ville, la télégestion des consommations d'énergie et d'eau, la modularité des parkings entre entreprises et particuliers, les vélos et autos libre-service.

Le citoyen acteur de sa ville

La démocratie participative est désormais une composante usuelle des projets durables, qu'il s'agisse de concertation locale, de la vie des conseils de quartier ou de secteurs ou de l'expertise citoyenne. Elle s'accompagne souvent d'une démocratie d'usage, avec les chartes (motos) et comités d'usagers (STIF), voire la cogestion de services (régie des eaux) ou de sites, mais aussi d'une implication des consommateurs et de salariés pour promouvoir ou restreindre un service ou un produit. Les chartes de bonnes pratiques professionnelles (lieux de bruit) ou le mécénat environnemental et social constituent aussi de nouveaux modes d'appropriation de la ville par ses acteurs.

Enfin, avec la dématérialisation des procédures administratives, la relation collectivité-usagers se recentre sur le lien social, et l'émergence des forums et des réseaux sociaux ouvre à la coproduction de la ville durable par ses acteurs : usagers, professionnels et citoyens.

Mutualiser les expériences



Depuis 1999, la ville d'Angers entreprend une démarche construite de développement durable à travers son Agenda 21. Mais pour préserver l'attrait du territoire, gérer durablement les ressources urbaines et coordonner les politiques d'aménagement, de transport et d'environnement à l'échelle de l'agglomération, Angers Loire Métropole a adopté en 2006 son plan d'actions Agenda 21 qui servira de base à celui des trente et une communes de l'agglomération qui pourront le décliner à l'aune de leurs compétences et de leur territoire.

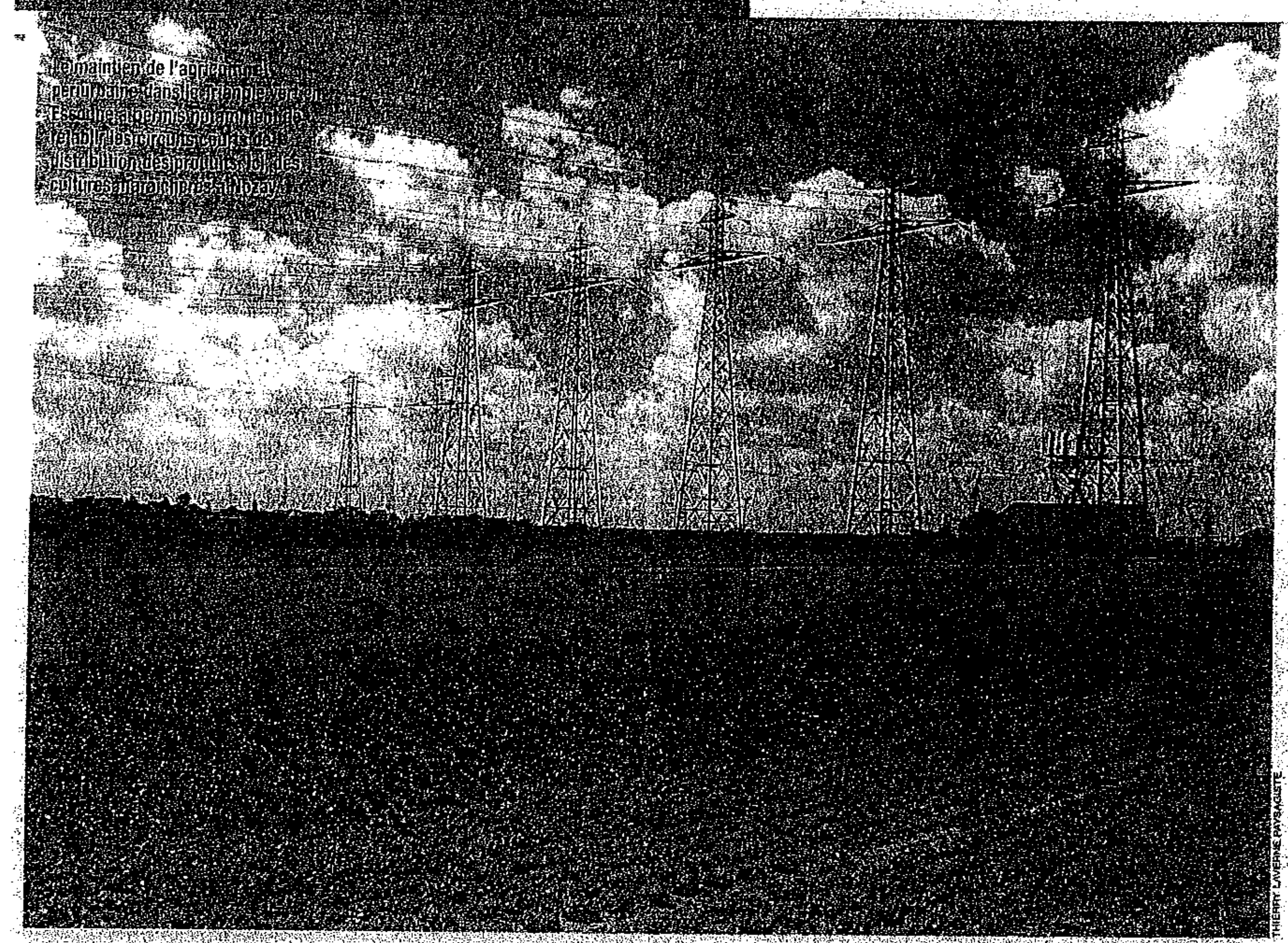
La particularité d'Angers est d'avoir choisi une approche pragmatique et globale du développement durable, en le déclinant dans la conduite de chaque projet, au sein de chaque politique publique : services à la population, environnement (eau, énergie, bruit, espaces verts), logement (parcours résidentiel, qualité du bâti), déplacements, mixité (sociale et fonctionnelle), concertation...

La position pilote d'Angers sur le développement durable, sa familiarité avec le concept et l'envie de le faire partager ont motivé la création en 2004 d'un Observatoire européen des bonnes pratiques. Ses objectifs : recenser et valoriser les actions locales. Ville laboratoire du développement durable, Angers est en effet partie d'un constat simple : le développement durable est une idée séduisante, ambitieuse et vaste, mais dont la mise en pratique peut être délicate, notamment dans la mise en œuvre d'Agendas 21, par manque d'expérience et absence de pratiques standardisées.

Il apparaît donc opportun de recenser et de mutualiser les bonnes pratiques pour construire le réseau dont la France a besoin, tant les collectivités locales sont les moteurs du développement durable. Parmi les outils de l'Observatoire : la revue *Angers 21*, le recensement des bonnes pratiques sur le site www.angers.fr et l'organisation de rencontres.

Claire Canault, responsable de l'Observatoire européen des bonnes pratiques d'Angers.

DOCUMENT 2



Le maintien de l'agriculture périurbaine dans le triangle vert en Essonne a permis notamment de rétablir les circuits courts de distribution des produits, ici des cultures maraîchères à Nozay.

THIERRY LAVERNE PAYSAGISTE

PÉRIURBAIN

L'agriculture, une ressource pour la ville durable

Les terres agricoles périurbaines sont aujourd'hui considérées comme une ressource pour aménager des espaces de nature et de loisirs pour les citadins, tout en maintenant l'activité des exploitants.

Chaque année, 61 000 ha de terres agricoles sont soustraits à l'agriculture pour être urbanisés. En six ans, c'est l'équivalent de la surface agricole moyenne d'un département qui disparaît (1). Les espaces agricoles périurbains, soumis à une forte pression foncière, sont les plus menacés. On en mesure aujourd'hui les conséquences : ce grignotage foncier a fini par miter les paysages, enclaver les exploitations parmi les lotissements pavillonnaires et les zones d'activités, et détériorer les conditions de travail des agriculteurs – morcellement des parcelles, circulation des engins agricoles rendue difficile, précarité des baux. En outre, en assurant leur approvisionnement alimentaire par transports, les villes ont sérieusement augmenté leur empreinte écologique.

Certaines agglomérations ont cependant pris conscience que les terres agricoles ne pouvaient plus être la variable d'ajustement de leur extension. «Avec le changement climatique et la crise alimentaire, la protection et la valorisation des espaces agricoles en milieu périurbain deviennent un objectif aujourd'hui mieux partagé», résume Serge Bonnefoy, secrétaire technique de Terres en villes, un réseau créé en 2000 qui rassemble à parité des agglomérations et des acteurs du monde agricole *(voir interview page 46)*. Le citadin exige désormais de consommer des pro-



Cerné par l'A10, l'A104 et la RN 20, le Triangle vert est défendu par une association regroupant cinq communes de l'Essonne.



Imbrication des parcelles agricoles et construites : pour maintenir l'activité agricole, la région Ile-de-France dispose d'un outil spécifique de maîtrise foncière, le Prif.



Les territoires agricoles sont aussi appréciés par les citadins comme espaces de nature et de loisirs. Ici, des randonneurs dans la plaine de Saulx.

ILE-DE-FRANCE, LE TRIANGLE VERT

Lutter contre l'étalement urbain sur le territoire francilien

Le Triangle vert, 4 500 ha, est situé à 25 km de Paris sur cinq communes de l'Essonne *(voir carte)*. Cerné par trois infrastructures (la N20, l'A 10 et l'A 104) et des zones fortement urbanisées, ce territoire agricole est resté à peu près préservé. Pour le protéger durablement et aider les agriculteurs à maintenir leur activité, une association a été créée en 2003, regroupant les cinq communes et leurs agriculteurs. « Nous avons défini préalablement le projet. Il fallait inventer la gouvernance pour le mener à bien », rappelle le paysagiste et président de l'association Thierry Laverne. Les actions sont de diverses natures : pédagogiques d'abord pour faire prendre conscience que l'agriculture est une ressource pour la ville. Elles passent aussi par la maîtrise foncière, avec la définition en cours de deux Prif (périmètres régionaux d'intervention foncière) autour de Marcoussis et de Saulx-les-Chartreux. Au sein d'un Prif, outil spécifique à l'Ile-de-France, la région dispose d'un droit de préemption qui lui permet d'assurer le maintien de l'activité agricole.

Il s'agit aussi de tester des techniques innovantes, de protéger les cultures sensibles, de développer les circuits courts de distribution des produits... Ces actions ont abouti à la signature en juin 2008 d'une charte avec tous les partenaires. « Notre projet est basé sur une solidarité retrouvée entre la ville et la campagne, la ville prend ses responsabilités dans la gestion de son territoire, et l'agriculture se tourne davantage vers les urbains », résume Thierry Laverne. Ce projet agri-urbain local, souvent cité en exemple, a été récemment récompensé du 12e grand prix de l'environnement 2008 d'Ile-de-France.

duits de qualité et le rétablissement des circuits courts de distribution (marchés forains, ventes à la ferme...), que permet le maintien de l'agriculture périurbaine, offre cette garantie de qualité et de traçabilité. « On entre dans un cercle vertueux : l'agriculteur est rémunéré au juste prix, ce qui lui permet d'améliorer ses conditions de travail et la qualité des produits », précise Thierry Laverne, président de l'association le Triangle vert, qui a développé un projet agri-urbain sur cinq communes de l'Essonne *(voir ci-dessus)*.

Partenariat avec les exploitants agricoles

Ces territoires agricoles à proximité des villes sont aussi appréciés des citadins comme espaces de nature et de loisirs. La métropole lilloise a ainsi développé un partenariat solide avec les exploitants agricoles pour combler le déficit de l'agglomération en espaces naturels. Elle s'est également dotée d'un outil, le syndicat mixte Espace naturel Lille Métropole (ENLM), pour mener à bien ces aménagements. « Le projet de la communauté urbaine de Lille repose sur un juste équilibre : maintenir une agriculture périurbaine forte et ouvrir les plaines agricoles aux citadins », explique Slimane Tir, président de l'ENLM.

Le parc de la Deûle a été le laboratoire de cette politique, aujourd'hui reconduite sur d'autres territoires de la métropole (plaine des Périseaux, Arc Nord...). « Les agriculteurs ont compris que la création d'un parc paysager était un moyen de conserver leur outil de travail, ce qui n'aurait pas été possible avec l'installation d'une zone d'activités ou d'un lotissement », ajoute Pierre Dhénin, directeur de l'ENLM. La reconquête de ces espaces naturels s'appuie sur des acquisitions, « mais l'objectif n'est pas de transformer la métropole lilloise en grand propriétaire terrien » prévient Slimane (•••)

MÉTROPOLE LILLOISE, LE PARC DE LA DEÛLE

Coopérer avec les agriculteurs pour recréer une trame verte

Lille Métropole communauté urbaine s'appuie sur les terres agricoles pour constituer la trame verte qui fait défaut à l'agglomération. En retour, elle aide les agriculteurs à maintenir leur activité. Cette coopération s'articule en trois volets:
- un système d'incitation financière pour l'insertion paysagère des exploitations;
- l'organisation et la promotion des circuits de fermes avec vente de produits;
- la prise en charge par les exploitants de l'entretien des espaces publics du parc.

«L'aménagement du parc de la Deûle, 350 hectares aujourd'hui, a été le laboratoire de cette politique: 60 exploitations agricoles ont participé à la politique d'insertion paysagère, 25 sont intégrées dans les circuits de promenade et 6 entretiennent des espaces publics», résume Pierre Dhénin, directeur de l'ENLM.

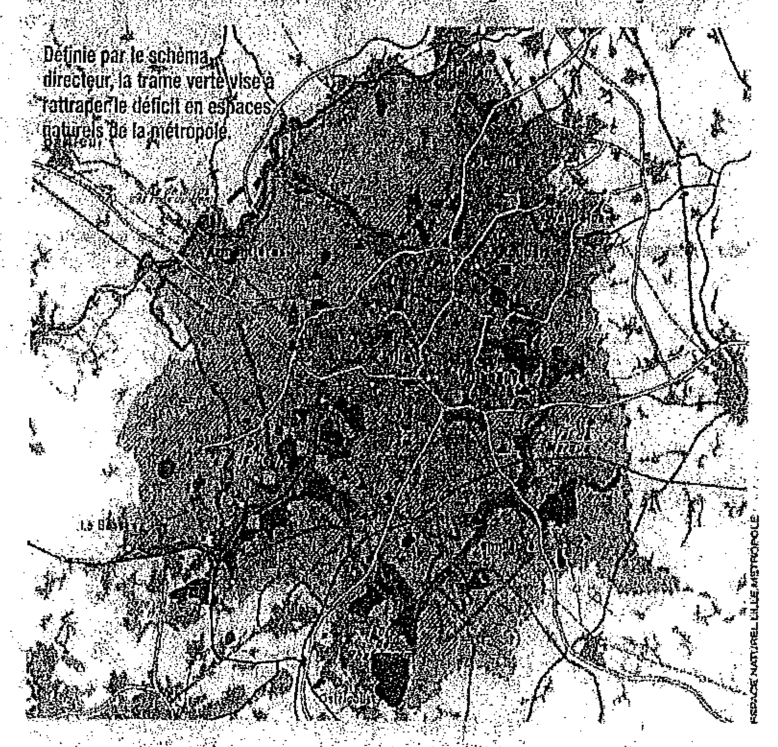
Ces trois dispositifs sont précédés de formations. Pour le premier volet, les agriculteurs qui souhaitent souscrire à la charte paysagère peuvent se faire aider par un architecte-paysagiste pour définir les aménagements à réaliser dans l'exploitation – changement de clôtures, plantations de haies, valorisation écologique. L'ENLM verse également une aide financière à l'agriculteur pour réaliser ces travaux.

«Nous procédons à la généralisation de ces pratiques pour l'extension (200 hectares) du parc de la Deûle et les parcs à venir», explique Slimane Tir. A l'instar de la plaine des Périseaux, un parc agricole de 245 hectares, au sud-est de la métropole, qui comprendra 30 km de chemins de randonnée. Aujourd'hui se profile un nouvel enjeu: protéger la ressource en eau sur ces terres. «Nous devons réfléchir à la mise en place d'activités agricoles aquacompatibles», annonce Slimane Tir.



LAURENT MIGNAUX/MEDD

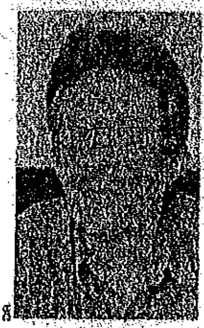
Parc de la Deûle: des chemins de randonnée ont été aménagés sur les terres agricoles.



ESPACE NATUREL LILLE MÉTROPOLE

Définie par le schéma directeur, la trame verte vise à rattraper le déficit en espaces naturels de la métropole.

«Les Scot doivent donner des limites claires aux espaces agricoles»



SERGE BONNEFOY, secrétaire technique de l'association «Terres en villes».

▣ Comment est né le réseau Terres en villes?

Le réseau est né d'un besoin, celui d'échanger sur des sujets qui couvrent à la fois les champs de l'agriculture, de l'agronomie et de l'urbanisme: la protection des espaces agricoles en métropole, la valorisation des marchés locaux, la reconnaissance des enjeux agricoles par les citadins et les élus...

L'association organise des journées techniques sur ces sujets en réunissant le plus grand nombre – élus, agriculteurs, partenaires, chercheurs – pour avoir une approche la plus transversale possible. Mais elle est aussi un observatoire des politiques et des actions agricoles sur le terrain. En huit ans, le réseau est passé de six à vingt agglomérations. Nos préoccupations ont rejoint les enjeux environnementaux et urbains qui font aujourd'hui l'actualité: l'étalement urbain, l'effet de serre, l'empreinte écologique des villes, la métropolisation, la question alimentaire...

▣ Vous avez réalisé avec le Certu une étude comparée sur les Scot (1). Qu'avez-vous constaté?

Le Scot exprime des objectifs stratégiques et, en substituant le dessein au dessin, le risque est de ne pas donner des limites claires aux espaces naturels et agricoles. C'est pourtant la condition préalable de leur protection. Par ailleurs, si les Scot prennent mieux en compte l'agriculture que les anciens schémas directeurs, certains vont jusqu'à définir le type d'activité. Or, sur ce point, il faut faire attention aux idées toutes faites. Les élus souhaitent développer les circuits courts, ce qui suppose d'installer une agriculture de proximité la plus diversifiée possible. Mais la majeure partie de la production agricole est issue aujourd'hui de filières longues, la culture céréalière, l'élevage... Entre l'agriculture rêvée et l'agriculture réelle, il faudrait tendre vers l'agriculture souhaitée. Le Scot ne peut être le seul outil pour conduire cette réflexion.

PROPOS RECUEILLIS PAR CYRILLE VÉRAN ■

(1) A paraître en mars 2009: «Prendre en compte l'agriculture et ses espaces dans les Scot», aux éditions du Certu.

Pour en savoir plus: www.terresenvilles.org

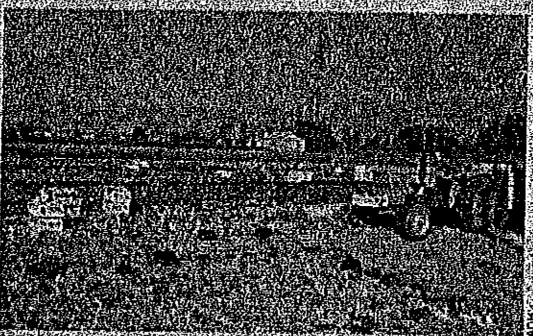
BORDEAUX, LE PARC DES JALLES

Faire cohabiter loisirs et activités agricoles

A dix minutes au nord de Bordeaux, le projet du parc des Jalles couvre un territoire de 5300 hectares (sur huit communes) faiblement construit. La présence de l'eau – le réseau des Jalles, petites rivières locales –, a creusé et modelé la topographie, puis a alimenté les cultures, dominantes dans ce paysage.
Les différentes activités qui s'y sont développées, liées aux loisirs ou à l'exploitation de la terre, en ont fait un territoire très vivant : chemins pour cyclistes, cavaliers et randonneurs, élevage, maraîchers, viticulture, pratiques cynégétiques, gravières...
Les architectes paysagistes de l'atelier Doazan-Hirschberger proposent de s'appuyer sur cette diversité d'activités humaines et de paysages pour faire évoluer ce territoire en un parc avec des qualités spatiales bien identifiées.
L'élaboration d'une charte constitue la première étape du processus. « C'est une feuille de route politique qui s'intéresse autant aux modes opératoires qu'au projet », précise Stéphane Hirschberger. Un premier enjeu est de parvenir à une reconnaissance mutuelle et à une vision partagée de tous les acteurs. Un autre enjeu est aussi d'établir des limites claires avec la ville, car la constitution du parc risque d'accélérer la pression foncière sur le pourtour. Comme action préalable, la charte suggère la création d'une structure administrative, la maison des Jalles.
« La création de cette institution est très importante pour la mise en œuvre du parc. Elle sera le lien fédérateur entre les acteurs, l'interlocuteur de référence au moment de la concertation et des négociations foncières. C'est également cette structure qui doit assurer la gestion du parc », estime Stéphane Hirschberger.



A 10 minutes au nord de Bordeaux, le parc des Jalles se développera sur un territoire de 5300 hectares faiblement construit car traversé par de nombreux petits cours d'eau (Jalles).


La constitution du parc s'appuie sur la diversité des paysages et des pratiques : maraîchage, pâtures, marais...



(•••) Tir. Pour la plaine des Périseaux, la déclaration d'utilité publique, en cours d'instruction, vise à racheter les bandes de terre nécessaires à l'élargissement des chemins, de manière à accueillir les visiteurs, installer des corridors biologiques et assurer le passage des engins agricoles. En retour, les exploitants auront la garantie que la vocation agricole de leurs terres sera maintenue.

Outils réglementaires

Préserver ces territoires agricoles nécessite aussi d'établir des limites claires dans les documents d'urbanisme, les Scot et PLU. Des outils réglementaires permettent d'assurer plus fortement leur protection. La procédure la plus lourde est la zone d'agriculture protégée (ZAP), définie par la loi d'orientation agricole de 1999. Mais la loi relative au développement des territoires ruraux de 2005 a introduit le PAEN (2), un outil plus intéressant car le gel du foncier s'accompagne d'un programme d'action.
Au-delà de ces outils, certains experts pointent le manque de clarté dans la délimitation des compétences en matière d'agriculture périurbaine. « En France, il y a une réelle difficulté à créer les synergies autour d'un projet d'envergure et à débloquer les moyens nécessaires, contrairement à d'autres pays, comme les Pays-Bas, l'Angleterre, ou même l'Italie et l'Espagne par exemple, où les parcs agricoles de Sud-Milan (48000 ha) et de Barcelone (3000 ha) sont nés d'un travail commun des collectivités territoriales – à tous les échelons – avec le monde agricole, remarque Serge Bonnefoy. L'agriculture périurbaine doit faire l'objet d'une politique globale en devenant une compétence obligatoire pour toutes les agglomérations. » La condition pour inventer des projets de développement dynamiques et durables sur ce territoire.

CYRILLE VERAN ■

(1) Source : Terres d'Europe-Scafr d'après Teruti.
(2) Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains.

Le Club Ville Aménagement organise le 4 février une conférence-débat avec Jean Viard sur le thème « **Le monde agricole est-il le levier d'avenir de la ville durable ?** », à la Grande Arche de La Défense. Tél : 01.40.81.24.56.

Le Moniteur,
16 janvier 2009

DOCUMENT 3

ÉTALEMENT URBAIN
Concilier maîtrise de l'espace et développement durable

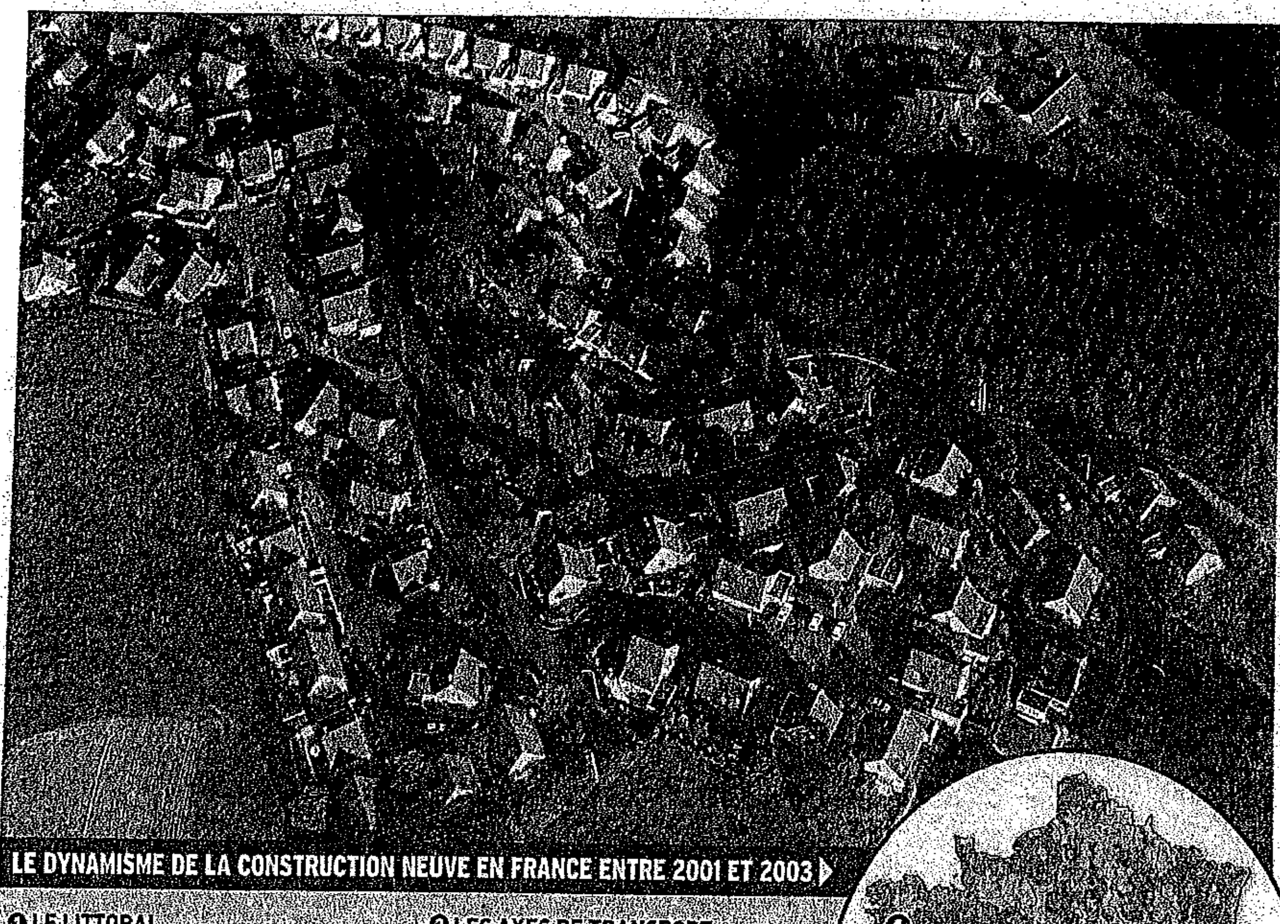
8 % du territoire bétonnés. La ville gagne du terrain. À grande vitesse. Depuis 1962, la superficie qu'elle occupe a doublé, pour atteindre 100000 km² en 1999. Désormais, les surfaces bétonnées couvrent 8 % de notre territoire, soit 1 % de plus qu'il y a dix ans. Entre 1993 et 2003, l'étendue des sols bâtis a augmenté de 15,8 %, les routes et parkings de 10,7 %, les espaces verts, jardins, décharges et autres terrains vagues de 21,1 %. « Les zones artificielles ne cessent de grignoter les terres agricoles du périurbain, notent les experts de l'Institut français de l'environnement (Ifen). La ville attire et concentre population et activité, mais elle s'agrandit en les repoussant en périphérie et dans les zones rurales situées à proximité. » Le phénomène est particulièrement rapide dans huit départements : l'Hérault, les Bouches-du-Rhône, la Vendée, l'Ille-et-Vilaine, le Lot, la Haute-Garonne, le Finistère et le Morbihan.

Toujours plus loin. Entre 1990 et 1999, la population des villes a progressé de 3 %, la tache urbaine, elle, de 10 %. Un exemple : de 1968 à 1999, la population de l'aire urbaine de Bayonne a quasiment doublé et la densité de sa superficie est passée de 5,61 hab./km² à 2,79 hab./km². Cet étalement a plusieurs causes : le désir des ménages d'être propriétaires d'une maison avec jardin, le marché foncier et son renchérissement, la facilité des déplacements, particulièrement en voiture, la faveur des communes pour accueillir de nouveaux habitants et leur maîtrise des documents d'urbanisme... Depuis 1999, un pic démographique est observé dans les communes situées à vingt-cinq kilomètres du centre d'une aire urbaine. Conséquences : en cinquante ans, la distance moyenne parcourue chaque jour par un Français a été multipliée par 6 (soit trente kilomètres en 1995).

Nuisances en cascade. L'étalement urbain est incompatible avec le développement durable. Ce phénomène pose en effet des problèmes environnementaux : destruction de la biodiversité, des terres agricoles, des paysages, épuisement des ressources, production de gaz à effet de serre du fait de la multiplication des déplacements, pollution de l'air... Mais il génère aussi des difficultés économiques et sociales : surcoût des aménagements pour les collectivités locales, surcoût des déplacements pour les ménages avec la hausse du prix des carburants...

Les collectivités en première ligne. Maîtriser la consommation de l'espace est apparu comme un enjeu majeur lors du Grenelle de l'environnement. Plusieurs mesures concernant directement les collectivités ont été avancées : inscription dans les documents d'urbanisme d'objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espace, articulation entre les PLU, Scot, PLH, PDU, etc. et les plans climat-énergie, construction d'écoquartiers...

Dossier réalisé par Isabelle Verbaere, avec Xavier Debontride



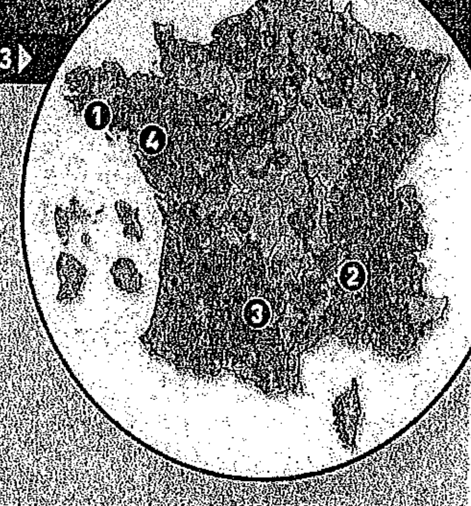
LE DYNAMISME DE LA CONSTRUCTION NEUVE EN FRANCE ENTRE 2001 ET 2003

❶ LE LITTORAL
Le littoral est 2,7 fois plus artificialisé que le reste du territoire (Ifen). Les constructions neuves sont concentrées notamment sur la côte bretonne. Plus de 1 mètre carré sur 4 est construit sur ce littoral.

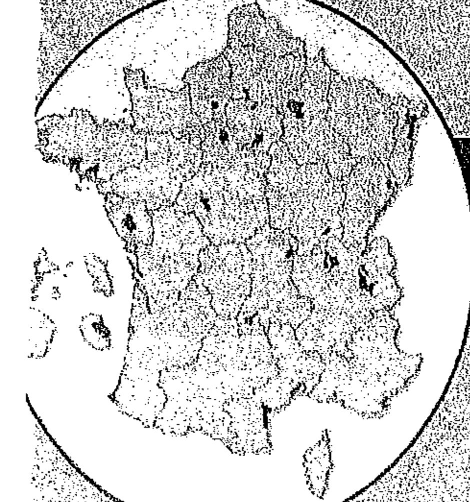
❷ LES CORRIDORS FLUVIAUX
L'urbanisation des vallées fluviales qui concentrent population et activités économiques se poursuit. Les zones artificielles grignotent les terres agricoles, notamment dans le couloir rhodanien de Lyon à Arles.

❸ LES AXES DE TRANSPORT
Les autoroutes et les lignes TGV attirent l'implantation de zones pavillonnaires et d'activité. La ville de Toulouse s'étire ainsi de manière tentaculaire le long des axes routiers.

❹ EN PÉRIPHÉRIE DES GRANDES MÉTROPOLES
L'artificialisation des sols concerne aussi les zones agricoles en périphérie des capitales régionales, comme Nantes.



Pourcentage moyen annuel au canton de logements commandés entre 2001 et 2003
Entre 0 et 1,2% Entre 1,2 et 1,8% Entre 1,8 et 2,9% Entre 2,9 et 7,8%



MOINS D'UNE TRENTAINE DE SCOT APPROUVÉS

UN OUTIL DE PLANIFICATION
Le schéma de cohérence territoriale (Scot) est un outil de planification urbaine intercommunale. Alors que le schéma directeur était principalement centré sur la destination générale des sols, le Scot exprime le projet global d'aménagement et de développement durable d'une collectivité (Padd).

L'OBJECTIF DU SCOT
L'un de ses objectifs est l'utilisation économe et équilibrée de l'espace. Mais ce document d'urbanisme n'a pas encore montré pleinement son efficacité contre l'étalement urbain. Plus de sept ans en effet après l'adoption de la loi «SRU», moins d'une trentaine de Scot ont été approuvés. Certes, quelques grandes agglomérations comme Strasbourg ou Montpellier sont couvertes, mais peu d'espaces sensibles comme les abords du littoral sont concernés.

Avancement des Scot au 1er janvier 2007 : Scot approuvés

La périurbanisation à l'américaine touche toutes les agglomérations

Protéger la biodiversité, les ressources en eau, les paysages, limiter les émissions de gaz à effet de serre et réduire la fracture énergétique imposent de lutter contre l'étalement urbain.

C'est l'un des enjeux majeurs du développement durable: freiner l'extension de la ville au détriment des zones naturelles. «La consommation d'espace est aujourd'hui en France excessive et mal maîtrisée, s'alarmaient les participants à la table ronde finale du Grenelle de l'environnement, le 24 octobre dernier. Les centres de décision sont trop morcelés et l'Etat est incapable d'imposer le principe de schémas d'ensemble de gestion de l'espace.» Un groupe de travail composé d'élus, de professionnels de l'urbanisme et de représentants d'ONG devrait être constitué afin d'élaborer des propositions concrètes pour lutter contre l'étalement urbain. Il y a urgence. 60000 hectares sont grignotés chaque année par les zones artificielles (1).

Succès du pavillon. La consommation d'espace est d'abord liée à l'expansion de l'habitat. Selon l'Institut français de l'environnement (Ifen), celle-ci s'explique, pour 20%, par l'augmentation de la population, pour 40%, par la diminution du nombre de personnes par logement. Pour 1000 personnes, on comptait en effet 323 logements en 1968, 385 en 1990 et 417 en 1999. Ce phénomène est dû à la forte augmentation du nombre de ménages et à la diminution de leur taille. En cause: le vieillissement de la population, la multiplication des divorces...

Enfin, cette consommation d'espace accrue est imputable, pour 40%, à la forte croissance de la maison individuelle. Ce type d'habitat couvrait 3,6% du territoire métropolitain en 2003, soit dix-sept fois plus que le logement collectif. «On incrimine à tort les seuls lotissements, souligne Philippe Schmit, chargé des questions d'aménagement et d'urbanisme à l'Assemblée des communautés de France (ADCF). Ceux-ci offrent des densités d'occupation de l'espace bien souvent supérieures aux constructions réalisées hors procédures d'aménagement. Le grignotage des espaces naturels périurbains s'est souvent fait de manière insidieuse et presque invisible, en délivrant des permis de construire au coup par coup.»

De fait, la construction en zone d'aménagement concerté ou en lotissements représentait moins de 15% du total de logements neufs en 2005. «L'essentiel des constructions nouvelles relève de ce qu'il convient d'appeler le diffus, l'aléatoire, lié à



AVIS D'EXPERT Jean Marly, chercheur au Certu (1)

«Le périmètre d'un Scot à l'échelle d'un EPCI est trop restreint»

«40% des Scot approuvés ou en cours correspondent au territoire d'une intercommunalité et s'articulent avec les documents d'urbanisme. Mais leur périmètre est trop restreint pour prendre en compte la réalité des déplacements et lutter efficacement contre l'étalement urbain. Les autres schémas sont à la taille d'une aire urbaine et comprennent donc un ou plusieurs EPCI, des communes isolées... Leur périmètre paraît plus pertinent, mais leur gouvernance doit trouver sa place dans le millefeuille politique local. La plupart du temps, les syndicats mixtes de Scot ne disposent pas d'outils techniques. Dans ces conditions, fédérer plus d'une centaine de collectivités pour élaborer un projet de territoire semble difficile. C'est plus simple lorsque le syndicat peut s'adosser à une agence d'urbanisme et à son ingénierie.»

(1) Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions

60 000
HECTARES SONT GRIGNOTÉS CHAQUE ANNÉE PAR LES ZONES ARTIFICIELLES.

des micro-opportunités foncière périphériques ou plus ou moin lointaines des villes, se dégagean au gré des stratégies patrimoniale des propriétaires, sans s'accompa gner d'équipements publics», in siste Alain Cluzet, directeur généra adjoint des services du départemen de l'Essonne (2). Selon Alexandr Lee, chercheur à l'école national des travaux agricoles (Enita), à Bor deaux, «les Pays de la Loire, la Basse Normandie et la Bretagne sont le trois régions les plus touchées pa le mitage de l'agriculture».

Troisième couronne. En s'éloignant des villes, les ménages modestes échappent aux prix élevés des terrains, tout en conservant une relative accessibilité aux activités et services urbains grâce à la voiture. «La grande majorité des prêts d'accession à la propriété (PAP) et des prêts à taux zéro... ont bénéficié à la construction de pavillons en dehors des agglomérations, imposant l'achat d'une seconde automobile», poursuit Alain Cluzet.

Puissants moteurs de ce mitage des campagnes: la baisse du coût des transports et l'amélioration continue des infrastructures routières qui permettent, pour la même durée de déplacement quotidien, d'aller s'installer de plus en plus loin, jusqu'en troisième couronne. En 1999, trois actifs sur cinq travaillaient hors de leur commune de résidence. Les



Pierre-Yves Grillet, directeur du syndicat mixte Métropole Savoie.

MÉTROPOLE SAVOIE

Une vingtaine de pôles préférentiels



220 000 habitants en 2005

L'ENJEU
Construire 2 000 logements par an et maîtriser l'étalement urbain.

LA SOLUTION
Développer une vingtaine de pôles préférentiels d'urbanisation situés à vingt minutes maximum des centres-villes en bus.

« Sur les trente dernières années, la surface urbanisée a augmenté trois fois plus vite que la population. » Tel est le constat alarmant établi à l'occasion de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (Scot) par le syndicat mixte Métropole Savoie. Maîtriser l'étalement urbain est donc l'un des enjeux majeurs de ce territoire de 103 communes, dont Chambéry et Aix-les-Bains. D'autant que ce territoire s'attend à accueillir 45000 habitants supplémentaires à l'horizon 2020. « Plus de 2 000 logements par an devront être construits d'ici là, précise Pierre-Yves Grillet, directeur du syndicat mixte. Aujourd'hui, on en construit 1 500. »

Habitat intermédiaire. Le Scot, approuvé en 2005, fixe plusieurs objectifs. D'abord, privilégier l'urbanisation des secteurs bien desservis par les transports en commun. Une vingtaine de pôles préférentiels d'urbanisation, situés à vingt minutes maximum en bus d'un centre-ville, ont été identifiés. Ils pourront accueillir *in fine* 10000 nouveaux logements. Un habitat de type intermédiaire y sera proposé, qui combinera la densité du petit collectif et certains avantages des maisons individuelles, autrement dit « la proximité sans la promiscuité ».

Greffes urbaines. Autre axe stratégique: réhabiliter les friches industrielles incluses dans le tissu urbain. Un gisement peu important, évalué à environ 100 logements par an. Le reste sera construit par le biais de greffes urbaines à l'occasion d'opérations moins ambitieuses, certes, mais maîtrisées. « Nous avons travaillé à un dimensionnement adéquat des PLU, notamment pour les communes mal desservies par les transports en commun, observe Pierre-Yves Grillet. Nous avons défini avec chacune d'elles un quota maximal de surfaces à urbaniser sur la durée de validité du Scot. Au début, il a été difficile de dire aux élus que leurs plans d'occupation des sols étaient surdimensionnés et qu'ils avaient à déclasser plusieurs dizaines d'hectares. Cependant, ils ont vite compris que les extensions urbaines peu contrôlées ont des coûts collectifs exorbitants et ils ont trouvé dans le Scot un allié précieux. » Au fur et à mesure de l'avancement des PLU, la procédure de déclassement a concerné 10% des communes de ce territoire et environ 300 hectares.

trajets représentaient, en moyenne, trente kilomètres aller-retour.

En 2000, le législateur a relancé la planification à travers la loi « SRU », mais les effets de ce texte tardent à se produire. Il suffit, pour s'en convaincre, de dresser un bilan des schémas de cohérence territoriale (Scot). Ce document de planification spatiale stratégique est établi pour une durée de dix ans. Il définit les orientations globales applicables à un territoire visant à favoriser la mixité sociale de l'habitat, à limiter l'étalement urbain et à mettre en cohérence l'ensemble des politiques publiques sectorielles: habitat, déplacement, commerce, environnement... « Certes, ces documents sont à l'étude dans la majeure partie du territoire, mais une vingtaine seulement ont été arrêtés, regrette Alain Cluzet. Au total, ils ne couvrent que 1% du territoire et fort peu d'espaces sensibles comme les abords du littoral. »

Quant aux plans locaux d'urbanisme (PLU), nombreux sont ceux qui ressemblent aux anciens plans d'occupation des sols et n'intègrent ni les enjeux environnementaux, ni la question de la densité urbaine, ni la nécessité de lutter contre l'étalement urbain et commercial.

Artificialisation. « Ce mode de consommation de l'espace n'est pas tenable, reconnaît Nicolas Portier, délégué général de l'ADCF. A ce rythme, on aura artificialisé 100% du territoire dans un siècle. » Sans compter que les conséquences négatives sont déjà multiples. Sur les milieux naturels d'abord: il provoque la destruction d'espaces fragiles (prairie, littoral...), la perte de ressources naturelles, la fragmentation des habitats de nombreuses espèces animales et végétales par les grandes infrastructures de transport, la dégradation des paysages... et la disparition de terres agricoles. 6,5 millions d'hectares ont été artificialisés de 1990 à 2000, selon l'Insee.

La constructibilité doit être limitée aux secteurs bien desservis en transport

■■■ « Ce phénomène est d'autant plus préoccupant qu'il concerne des terres d'un fort intérêt pour les grandes cultures, céréales, colza, tournesol, expose Philippe Chery, chercheur à l'Enita de Bordeaux. C'est particulièrement frappant dans le Bassin parisien, notamment en Picardie, dans la Beauce et la Brie. Cette artificialisation galopante touche également les grandes vallées fluviales fertiles, comme celle du Rhône et de la Garonne. »

Véhicule individuel. A l'heure où les prix des matières premières alimentaires s'envolent, la disparition des « bonnes terres cultivables » pose question. « S'il s'avère un jour nécessaire d'augmenter la surface des terres cultivées, on sera contraint de se rabattre sur des sols peu épais qui demandent plus d'eau et parfois plus d'engrais », conclut Philippe Chery. Le souci de préserver les terres agricoles ne date pas d'hier. « Le Paris de l'Ancien Régime avait pris des mesures pour conserver les secteurs agricoles autour de la ville, au motif qu'il fallait se prémunir des difficultés d'approvisionnement de la capitale et du risque d'une augmentation du prix des denrées », note Jean-Charles Castel, chef du groupe observation urbaine, au Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions (Certu).

Autre conséquence négative de l'étalement urbain : l'allongement des distances de déplacement et le recours à la voiture. « Sauf dans le cadre de politiques volontaristes fortes, les espaces périurbains ont été, le plus souvent, conçus sans se préoccuper des besoins de mobilité induits, rendant les populations captives de l'usage des modes individuels », regrettent les experts de l'Ademe dans le guide « Réussir un projet d'urbanisme durable » (3). Ainsi, la part modale de la voiture dans les déplacements quotidiens est passée de 49 %, en 1982, à 83,6 %, en 2000. Or, à capacité égale de trafic, l'automobile dévore deux fois plus d'espace qu'une voie ferrée et pratiquement six fois plus qu'une voie de tramway. Cette évolution présente des incidences directes sur la santé. Un quart des émissions d'oxyde d'azote (NOx), incriminé dans la pollution atmosphérique, sont produits par l'automobile. Concernant la production de gaz à effet de serre, les émissions des véhicules particuliers représentent, au total, 12,2 % du pouvoir de réchauffement global émis en France en 2003, soit 20 % de plus qu'en 1990.



TÉMOIGNAGE **Philippe Schmit**, chargé des questions d'aménagement à l'ADCF (*)

« Il faut mettre à plat les modes de protection des terres agricoles »

« Les élus prennent conscience de la nécessité de limiter la consommation foncière et de préserver l'agriculture périurbaine. Toutefois, la dynamique de mitage des campagnes se poursuit : les maires sont tous les jours assaillis de demandes de permis de construire et toutes les communes ont, légitimement, besoin de se développer. Il est difficile de concilier les impératifs environnementaux et ceux liés à la crise du logement. D'autant qu'il est beaucoup moins cher de construire sur des parcelles vierges que de monter des opérations de démolition-recomposition en milieu urbain. Pour inverser la tendance, il faudrait promouvoir des formes urbaines plus compactes et mettre à plat les modes de protection des terres agricoles. Des dispositions plus lourdes que les programmes de mise en valeur des espaces agricoles naturels périurbains et les zones d'aménagement prioritaire pourraient rendre plus contraignantes les déclassements de ces espaces dans les PLU. »

(*) Assemblée des communautés de France.

5,75
MILLIONS DE NOUVEAUX MÉNAGES DEVRONT SE LOGER D'ICI À 2030.

« Ségrégation spatiale ». Enfin, l'allongement des trajets pose un problème social. La part des déplacements dans le budget des ménages a augmenté de 50 % en quarante ans. Celui-ci est passé de 9,7 %, en 1954, à 15,2 %, en 1999. Le poste transports arrive désormais en troisième position, après les dépenses de logement et d'alimentation. En moyenne, chaque ménage consacre 4 400 euros à l'automobile, dont 68 % sont absorbés par le carburant et l'entretien. « Sa part dans le budget global est proportionnelle à l'éloignement du centre-ville, ce qui fragilise les populations modestes de deuxième et troisième couronnes, souvent captives de l'automobile, note l'Ademe. L'augmentation structurelle du coût de l'énergie à laquelle nous assistons aggrave ce processus de ségrégation socio-spatiale. »

Dernière conséquence de la dispersion de l'urbanisation : les surcoûts importants pour les collectivités, dus à l'extension continue des réseaux : transports, eaux, communication, énergie... Les élus sont aujourd'hui soumis à une double contrainte : maîtriser la consommation d'espace et répondre au besoin de logements. En 2003, l'Insee estimait à près de 5,75 millions le nombre de nouveaux ménages qui devront se loger d'ici à 2030.

Densifier la ville. Est-ce insoluble ? Loin s'en faut. De nombreuses mesures opérationnelles ont été avancées lors du Grenelle de l'environnement. L'une d'elles, notamment, fait l'unanimité : la densification des villes. C'est l'une des priorités du Scot de Montpellier, par exemple. « Il faut localiser le tiers des 40 000 logements à construire d'ici 2020 dans les espaces urbains, notent ses auteurs. S'agissant de la ville de Montpellier, ce pourcentage est d'environ 50 %, s'agissant des 30 autres communes, il est d'environ 20 %. » Ce « recyclage urbain » passe par la démolition des usines et entrepôts désaffectés, la rénovation des appartements insalubres, la mobilisation des logements vacants... Pour redynamiser son centre-ville,



Philippe Fages, directeur de l'établissement public foncier local.

GRENOBLE

Constituer des réserves foncières



400 000 habitants

L'ENJEU
Enjeu : construire 2 000 logements par an pour éviter le déclin du centre-ville.

LA SOLUTION
La solution : mise en place d'un établissement public foncier local (EPFL) pour le portage financier des projets d'aménagement des communes.

La communauté d'agglomération Grenoble Alpes métropole (26 communes), la Métro, doit bâtir au moins 2 150 logements par an, non pas pour gagner des habitants mais pour ne pas en perdre ! Soit, encore faut-il que les communes disposent de terrains pour lancer des opérations d'aménagement. En 2002, les hausses vertigineuses du prix de l'immobilier conduisent la Métro et le conseil général de l'Isère à fonder l'établissement public foncier local (EPFL) de la région grenobloise. Ils sont rejoints, en 2005, par la région Rhône-Alpes et les communes de Saint-Théoffrey et du Sappey-en-Chartreuse. C'est l'un des premiers EPFL créé en France. Il en existe une quinzaine aujourd'hui.

Geler les prix. « Nous achetons des terrains, le plus souvent à la demande des communes, dans la perspective de les revendre à un bailleur social par exemple, explique Philippe Fages, directeur de l'EPFL. Notre mission est de soulager le budget communal du portage financier du foncier le temps de l'élaboration du projet, qui peut durer plusieurs années. A la revente, nous ne cherchons pas à faire de plus-value. Le terrain est cédé au prix où nous l'avons acquis majoré de 1 % par an. Notre rôle consiste à geler les prix. » Sur la période 2003-2006, l'EPFL de la région grenobloise a réalisé 86 acquisitions sur le territoire de 20 communes, pour un montant global de 37 millions d'euros : 34 opérations pour du logement social, 23 pour du renouvellement urbain. « Notre objectif est de calibrer notre pouvoir d'intervention autour de 10 millions par an, poursuit Philippe Fages. Nous n'avons pas les moyens de modifier les tendances lourdes du marché immobilier : nous représentons moins de 1 % du volume financier des transactions sur l'agglomération. »

15 euros par an, par habitant. Lors de sa création, l'EPFL a bénéficié de subventions de ses membres, région, département, agglo., pour un montant global d'environ 8 millions d'euros. Il est également financé par une taxe spéciale d'équipement, payée à parts égales par les ménages et les entreprises. Le produit fiscal s'élève à 6,3 millions par an, ce qui représente environ 15 euros par habitant. L'EPFL peut aussi avoir recours à l'emprunt. « Nous essayons de nous en passer pour ne pas grever notre budget par le paiement des intérêts. »

1 %
DU TERRITOIRE, EST COUVERT PAR LES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE APPROUVÉS.

Pau fait payer la taxe d'habitation aux propriétaires de 1 600 logements et 100 maisons non occupés depuis cinq ans.

« Mais la forte relance de la construction ne pourra s'opérer par la seule densification des tissus bâtis, estime Alain Cluzet, dans l'Essonne. C'est aussi par une extension urbaine, non pas en taches d'huile au gré des opportunités foncières, mais planifiée au plus près des axes et nœuds de transports en commun, qu'il faut répondre aux objectifs visés. »

Desserte régulière. Avec un pétrole qui a franchi la barre des 100 dollars le baril, la question des déplacements paraît centrale. « Eviter que les habitants aux revenus modestes ne soient les premières victimes de la raréfaction des hydrocarbures, nécessite, tout autant que l'impératif climatique, que toute nouvelle urbanisation soit obligatoirement desservie en transports en commun et que les constructions en diffus ne soient autorisées que dans les périmètres déjà urbanisés », insiste le Conseil français des urbanistes. « Verra-t-on émerger les deux conditions clés d'une maîtrise de l'urbanisation, s'interroge Alain Cluzet, à savoir la couverture obligatoire de l'ensemble du territoire national par des documents de planification urbaine rendus opposables et limitant la constructibilité aux secteurs bénéficiant d'une desserte régulière en transports en commun ? » Reste à voir ce qu'il adviendra des réflexions engagées pendant le Grenelle de l'environnement... I. V.

(1) « L'environnement en France », Ifen, 2006.
(2) Urbaniste et auteur de « Ville libérale, ville durable ? », édition de l'Aube.
(3) « Méthode en 100 fiches pour une approche environnementale de l'urbanisme », Editions Le Moniteur.

>



Des grands principes plutôt qu'une définition précise

160 c'est le nombre de dossiers reçus par le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire (MEEDAT) dans le cadre du premier concours « EcoQuartiers » clos le 31 mars dernier, et lancé dans le cadre d'un plan d'actions en faveur des villes durables. De son côté, la Caisse des dépôts et consignations a annoncé en mars son soutien à quinze projets d'écoquartiers, pour un montant de 1,3 million d'euros. Pas de doute : l'idée d'aménager des quartiers durables a le vent en poupe, d'autant que le Grenelle de l'environnement a inscrit dans ses objectifs la réalisation d'un écoquartier dans chaque ville ou agglomération affichant un « développement significatif de l'habitat » d'ici 2012.

Le quartier Vauban, à Fribourg-en-Brisgau (Allemagne), un modèle du genre.



Encore faut-il s'entendre sur la définition de tels quartiers, or aucun référentiel commun n'a pour l'heure été adopté en France. « *L'idée du concours, qui sera annuel, est de repérer les bonnes pratiques existantes pour affiner les critères et aboutir à une définition en 2012,* indique Franck Faucheux, adjoint du service aménagement opérationnel durable au ministère. *Bien sûr, le socle de ces projets est constitué par les principes du développement durable ; reste à établir des indicateurs adaptés à toutes les échelles de la ville, en travaillant avec les collectivités.* » À l'intention de ces dernières, le MEEDAT propose, sur son portail dédié (www.ecoquartiers.developpement-durable.gouv.fr), des pistes de réflexion, des exemples, des informations sur le cadre réglementaire, les aides et le financement.

S'appuyer sur les trois piliers du développement durable

Raisonner en termes de développement durable signifie travailler à l'intersection entre trois domaines, le social, l'économie et l'environnement, et les traiter conjointement. Autrement dit, construire deux bâtiments HQE dans un quartier ne rend pas celui-ci « durable », loin s'en faut. Un écoquartier s'inscrit dans un environnement, ne constitue pas une bulle à part, et doit, selon le principe de participation citoyenne inclus dans le développement durable, impliquer tous les acteurs concernés dès sa conception et tout au long de sa réalisation.

Du point de vue social, l'écoquartier favorise la mixité socio-économique et générationnelle : il prévoit des logements adaptés à tous, par leur taille, leur équipement, leur prix et leur mode d'accession. « *La question de l'adaptation des logements est fondamentale, notamment pour répondre aux besoins des populations vieillissantes dont l'autonomie se réduit* », souligne Gérald Gawsewitch, urbaniste, co-animateur du groupe de travail Urbanisme de l'AITF.

L'aspect économique inclut la réflexion sur les filières locales – et les emplois qu'elles représentent – qui doivent être privilégiées dans la réalisation de l'écoquartier. Mobiliser les compétences et les savoir-faire locaux est une priorité du développement durable. Inutile de préconiser tel matériau ou équipement dits « écologiques » s'il faut les faire venir de loin. « *Pour le quartier des Rives de la Haute-Deûle nous avions pensé au chauffage au bois, mais la filière étant peu développée dans le Nord, nous ne l'avons pas imposé* », explique ainsi Pascal Henry, responsable à la SEM Soreli de l'aménagement de cet écoquartier pour la communauté urbaine Lille Métropole (voir encadré).

Les solutions environnementales

Enfin, le volet environnemental des écoquartiers peut se résumer à deux grands objectifs : la préservation des ressources et du sol, et la limitation des impacts sur le milieu (gaz à effet de serre, pollutions). Seront donc mises en œuvre prioritairement les solutions pour favoriser :

- la sobriété énergétique (développement de l'habitat passif voire à énergie positive) ;
- la gestion de l'eau (récupération des eaux pluviales, phyto-épuration, équipements économes en eau potable) ;

- la gestion des déchets (développement du tri et du recyclage) ;
- les modes de transport doux et la limitation des déplacements ;
- la préservation de la biodiversité (forte végétalisation des espaces et des bâtiments, préservation des espèces locales) ;
- l'éco-construction (orientation et isolation des bâtiments, ventilation, choix des matériaux, recyclage des déchets de déconstruction, etc.) ;
- la densité (lutte contre l'étalement urbain).

Logiquement, la mixité fonctionnelle (logements, commerces, bureaux, équipements) doit être au cœur de la conception d'un écoquartier, puisqu'elle porte les trois volets du développement durable : accès facilité aux services et équipements collectifs, emplois et activité économique, réduction des déplacements.

S'inspirer des expériences pionnières

En France, la vogue des écoquartiers est récente, même si certaines collectivités ont ouvert la voie, comme Chalon-sur-Saône, dont le quartier Saint-Jean-des-Jardins est achevé depuis cinq ans. L'expérience de plusieurs pays européens en la matière est, elle, plus ancienne, et offre des pistes intéressantes pour tracer les contours techniques des quartiers durables. Aux Pays-Bas, en Suède ou au Danemark, des opérations achevées depuis plusieurs années fournissent des idées à examiner dans le cadre de projets français. Ici une collecte des déchets par aspiration, supprimant les camions bennes ; là une concertation approfondie avant de lancer la rénovation des bâtiments ; ici encore un parc de voitures partagées ou la phyto-épuration pour le traitement des eaux grises du quartier en système fermé : l'imagination est une des conditions de la ville durable !

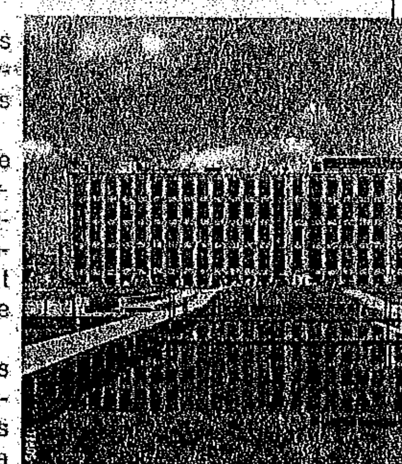
Souvent cité, le quartier Vauban, de Fribourg-en-Brisgau (Allemagne), initié en 1996 sur un ancien site militaire, est un modèle du genre dans la mesure où il repose sur une longue tradition de la ville en matière d'aménagement durable. Ses bâtiments à énergie positive, aux toitures végétalisées, ses espaces publics délivrés de l'emprise de l'automobile, ne dessinent pas un îlot isolé dans la ville. Autre particularité : le fonctionnement, à Vauban comme dans de nombreux écoquartiers allemands, de « groupes de construction » (Baugruppen) réunissant les futurs habitants qui décident eux-mêmes de l'organisation de leur quartier et du cahier des charges de leur immeuble en lien direct avec un architecte. Un exemple de participation qui réduit les coûts de maîtrise d'œuvre et permet, par les liens créés dès la conception de l'habitat et durant le suivi du chantier, de mutualiser des espaces et des équipements (buanderies, jardins, panneaux solaires, etc.).

Les Rives de la Haute-Deûle : une démarche conçue en amont

L'aménagement de l'écoquartier des Rives de la Haute-Deûle sur les communes de Lille et Lomme a été décidé par la communauté urbaine Lille Métropole dès 2000, et inscrit au schéma directeur en 2002.

Une première ZAC de 25 hectares (1 600 habitants, 3 200 emplois, 600 logements sur 152 000 mètres carrés de SHON) a été créée en 2003, et son aménagement confié à la SEM Soreli. Celui-ci comprend la réhabilitation – achevée en 2009 – d'anciens bâtiments industriels pour accueillir des activités économiques (notamment le pôle Euratechnologies), la construction de logements et bureaux neufs (livrables fin 2009 et en 2010), ainsi que des espaces publics comprenant de grands espaces verts et paysagers (pelouse, jardin d'eau, canal, etc.).

L'écoquartier met en œuvre les principes du développement durable :
- mixité fonctionnelle et sociale ;
- densité moyenne de 125 logements/hectare ;
- valorisation de l'existant (1/4 du programme en réhabilitation) ;
- récupération des eaux pluviales (système de bassins versants) et économies d'eau ;
- recyclage des déchets de chantier sur le site et choix de matériaux à faible impact écologique ;
- préservation de la biodiversité locale (objectif : 25 % d'espaces verts) ;
- développement des transports doux (cycles, bus, navettes fluviales, etc.) ;
- sources d'énergie réversibles pour permettre les changements de filière d'approvisionnement (chauffage électrique interdit) ;
- cahiers des charges pour les constructeurs imposant des engagements sur la performance énergétique, et des certifications (Habitat et Environnement, THPE a minima).



Lille Métropole a rédigé, après concertation et appel à contribution, une charte des écoquartiers, définissant leurs objectifs pour répondre aux enjeux environnementaux, sanitaires, sociaux et économiques du futur, privilégiant la transversalité de la démarche et son caractère participatif, et proposant des fiches techniques et un cahier méthodologique détaillant les étapes de conception et de réalisation.

② La nécessité d'une stratégie territoriale globale



« **B**eaucoup de responsables, élus ou techniciens, se focalisent sur ce qui se voit, comme des panneaux solaires ou photovoltaïques, ou un bâtiment exemplaire, déplore Catherine Charlot-Valdieu, présidente du Réseau européen pour un développement urbain durable. *Un quartier durable n'est pas une simple vitrine, il doit être la mise en œuvre à petite échelle d'une stratégie territoriale globale visant à un urbanisme durable.* »

Inscrire la démarche dans les documents d'urbanisme

Mettant en garde contre les effets de mode et les étiquettes « écoquartier » collées sur des projets insuffisants ou incohérents – au risque de disqualifier l'appellation – Catherine Charlot-Valdieu insiste sur la nécessité d'une réflexion globale très en amont, associant tous les acteurs pour établir un diagnostic partagé. En bref, la démarche doit être inscrite dans les documents d'urbanisme, notamment le PADD (Projet d'aménagement et de développement durable) dont ce devrait être le rôle. Recommandation partagée par Franck Faucheux, au MEEDAT : *« Au préalable il faut relire ses documents d'urbanisme : un projet d'écoquartier est-il cohérent avec le SCOT, le Plan local de l'habitat, le Plan local d'urbanisme ? Ne faut-il pas réviser certains articles pour autoriser tel type d'aménagement ? »* Questions pertinentes, qui peuvent être traitées avec l'aide des professionnels des agences d'urbanisme ou des CAUE par exemple, dans le cadre de l'approche environnementale de l'urbanisme (lire encadré).

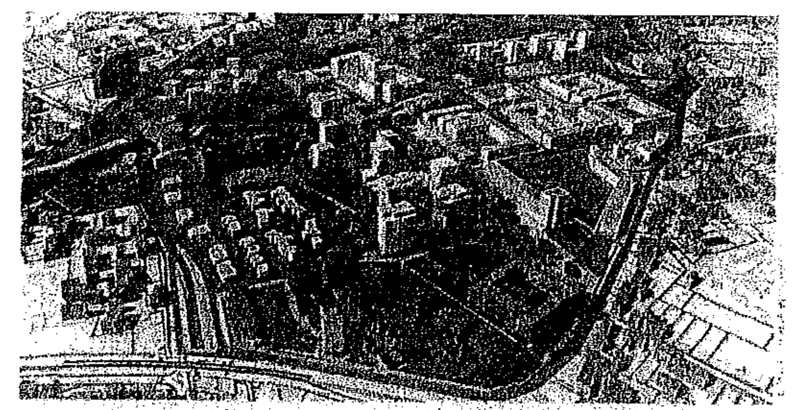
Mettre en cohérence les objectifs et les moyens

Cohérence : tel est le maître mot d'une démarche d'urbanisme durable. À quoi bon en effet proclamer que tel « écoquartier » limitera la consommation d'énergie si le plan-masse, et notamment la trame viaire, impose une orientation des bâtiments contraire aux règles de la construction bioclimatique ? Les mêmes questions doivent se poser pour les filières économiques locales ou l'approvisionnement énergétique, autres composantes de la stratégie territoriale, qui doivent faire l'objet d'études en amont.

C'est encore la cohérence qui impose de travailler prioritairement sur la rénovation de l'ancien, plutôt que sur la création de quartiers neufs consommateurs d'espaces. Le programme EcoCités, autre volet du plan d'actions du ministère pour les Villes durables, met l'accent sur la réhabilitation des quartiers existants et des friches, considérée comme prioritaire. L'enjeu est énorme, quand on sait que les logements anciens consomment jusqu'à 250 kWh/m²/an, au lieu des performances de 80 ou 50 kWh, voire moins, réalisées dans des logements bien conçus et bien isolés. *« Là encore, stratégie territoriale et patrimoniale doivent être cohérentes, et associer les partenaires, notamment les bailleurs »*, relève Catherine Charlot-Valdieu.

S'engager sur le long terme

Entre les premières décisions pour l'aménagement d'un écoquartier sur les Rives de la Haute-Deûle et la livraison des premiers bâtiments en 2009, il se sera écoulé plus de huit années. *« La mise en œuvre opérationnelle a débuté cinq ans après les études préalables,* note Pascal Henry. *C'est long, mais ce temps en amont est essentiel pour dimensionner et affiner le projet, l'inclure dans les documents de référence, échanger avec tous les acteurs : c'est en fait du temps gagné pour la mise en œuvre, et mieux vaut ne pas l'économiser ».* Une échelle de temps pas toujours facile à concevoir pour les élus et décideurs, mais qui s'inscrit pourtant bien dans la logique de durabilité des aménagements. Dans cet esprit, Catherine Charlot-Valdieu souligne la nécessité de considérer désormais l'espace comme un bien rare et non renouvelable, plutôt que comme une ressource à valoriser à court terme, selon les opportunités. *« L'écoquartier, c'est une vision à long terme : on construit le patrimoine des générations futures. »*



Le futur éco-quartier de la Courrouze, aménagé par Rennes Métropole.

Maîtriser le foncier

Qui dit stratégie territoriale, dit maîtrise du foncier. « *C'est le nerf de la guerre*, insiste Franck Faucheux. *Il faut aménager là où l'on a de la place, et pour mailler le territoire avec équilibre, il faut dresser un atlas des densités.* » En zone périurbaine ou rurale, la question se pose avec acuité, alors que la préservation des terres agricoles devient de plus en plus nécessaire. Peut-on encore construire des lotissements à douze logements par hectare, nécessitant de plus l'usage systématique de la voiture ? Pour les collectivités, garantir un bon niveau de services, y compris pour les populations rurbaines, nécessite d'organiser une densité territoriale qui, au fond, se rapproche de la traditionnelle organisation du village. « *Une offre durable de logement suppose que des services (médecin, école, transports en commun, etc.) et des commerces soient associés au nouveau quartier, donc que celui-ci comprenne un seuil minimum de population* », ajoute Franck Faucheux. Une densification qui n'exclut pas le travail sur la forme des logements. À Saint-Priest par exemple, comme à Rennes, des solutions mixtes sont proposées, associant des petits bâtiments collectifs à des maisons individuelles. L'essentiel étant de réfléchir, en amont, à la vie dans le quartier, et à la vie du quartier dans son environnement.

L'Approche environnementale de l'urbanisme (AEU) : une assistance à maîtrise d'ouvrage au service de l'aménagement durable

L'AEU constitue une démarche d'assistance à maîtrise d'ouvrage dans le domaine de l'environnement. Proposée et financée en partie par l'Ademe, elle permet aux collectivités de se faire aider pour respecter les exigences réglementaires en matière d'environnement, pour intégrer les politiques environnementales dans leurs projets urbains et mettre en œuvre les principes d'une qualité urbaine durable (choix énergétiques, gestion des déchets, de l'eau, des déplacements, diversité biologique, etc.). Cette assistance peut porter sur l'élaboration des documents d'urbanisme, sur la mise en œuvre d'opérations d'aménagement et sur leur financement.
Renseignements auprès des délégations régionales de l'Ademe et sur www.ademe.fr.

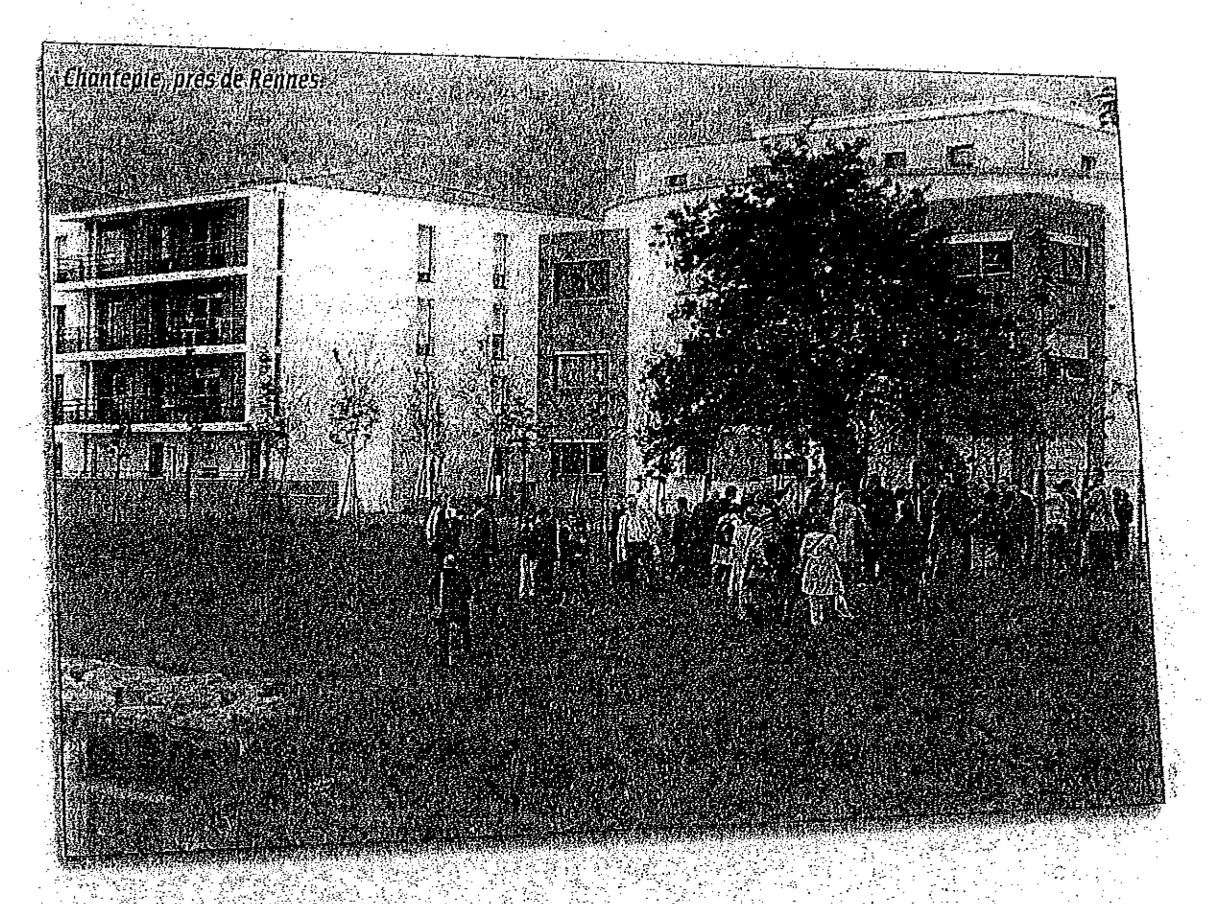
3 Les conditions d'une mise en œuvre réussie

L'expérience des premiers écoquartiers ainsi que la recherche en matière d'urbanisme durable permettent de distinguer quelques pistes d'actions pour mener à bien ces projets d'un genre nouveau.

Développer la transversalité et les partenariats

Dès le départ, on l'a vu, le diagnostic et la stratégie doivent être partagés par tous : élus des différentes collectivités, habitants, commerçants, etc. Les habitudes en matière d'aménagement, bousculées par les exigences participatives du développement durable, sont aussi modifiées lors des phases opérationnelles. Adopter une démarche-projet permet de renforcer l'efficacité et la cohésion des acteurs, en décloisonnant les logiques de métiers, en favorisant la mise en réseau des compétences et l'approche pluridisciplinaire entre les services et les structures. « *La transversalité entre les services est fondamentale pour garantir la cohérence et la synergie*, relève Catherine Charlot-Valdieu. *Ainsi, à Rennes, tous les services de la ville ont été associés à la démarche d'urbanisme durable engagée, notamment en testant le référentiel d'aménagement durable sur quelques ZAC, avant de le finaliser.* »

Autre facteur de dynamisme pour faire avancer les projets d'écoquartiers : la mise en place de partenariats multiples en amont, selon des modalités variées (public-privé, tiers-investisseurs, etc.). Celle-ci permet de garantir la cohérence économique de la ■■■


Chantepie, près de Rennes.

■■■ démarche, en anticipant sur le fonctionnement des bâtiments (fourniture des fluides) et des services (déchets, transports), bref sur la vie du futur quartier, avec ses différents intervenants et prestataires.

Assurer une bonne maîtrise d'ouvrage

Pour beaucoup de collectivités, la difficulté dans la mise en œuvre d'un écoquartier tient à la qualité architecturale et environnementale des réalisations : comment l'exiger des opérateurs et comment la contrôler ? La tentation est grande de s'en remettre aux labels, dont certains offrent des performances intéressantes. Mais l'urbanisme durable exige mieux : une vision globale, seule garante de décisions cohérentes avec les objectifs du développement durable et du Grenelle. « *Il faut*, insiste la présidente du Réseau européen pour un développement urbain durable, *élaborer un cahier des charges exigeant en termes de performances et demander aux entreprises de montrer qu'elles atteignent bien les exigences demandées.* » En somme, rien ne remplace une bonne maîtrise d'ouvrage.

Pour l'écoquartier des Rives de la Haute-Deûle, la SEM Soreli a choisi une solution mixte. « *Le cahier des charges de la ZAC impose des certifications, pour permettre un contrôle et éventuellement une sanction : cela garantit un minimum de performances,* précise Pascal Henry. *Mais par ailleurs nous imposons d'autres éléments, directement vérifiables par nous, comme l'installation de locaux de chaufferie réversibles. En la matière, la ZAC est un outil adapté, qui permet aux collectivités d'obtenir des garanties de façon contractualisée, et leur offre une vue d'ensemble pour la gestion de l'opération.* »

Une bonne maîtrise d'ouvrage nécessite des compétences techniques, y compris pour le contrôle des réalisations et l'intégration de l'évaluation dans la démarche. « *Dans nos cabinets d'urbanisme, comme dans les bureaux d'études, nous constatons une demande croissante des ingénieurs et techniciens des services territoriaux, qui nous sollicitent sur ces questions* », note Gérald Gawsewitch, qui constate aussi un mouvement dans ce sens au sein du groupe de travail

Rennes : un référentiel d'aménagement durable

En 2008, la ville de Rennes s'est dotée d'un outil pour évaluer l'intégration des principes du développement durable dans ses opérations d'aménagement : son référentiel d'aménagement durable est appliqué à toutes les ZAC terminées ou en cours, avec une grille d'analyse comportant seize thèmes (déplacements, gestion de l'eau, solidarité, mixité sociale, déchets, etc.). Le bâti est exclu du référentiel, les exigences de la ville en matière de construction durable (label Cerqual pour l'isolation thermique notamment) figurant par ailleurs dans les cahiers des charges des ZAC.

Urbanisme de l'AITF. Ressources internes ou recours à l'assistance à maîtrise d'ouvrage ont certes un coût, mais qui doit se comparer à celui des entreprises certifiées ou des grands cabinets d'architectes, et être rapporté aux économies réalisées sur le long terme.

Calculer les coûts/bénéfices de façon globale

La question du coût de conception et de réalisation d'un écoquartier inquiète souvent les responsables politiques ou techniques. À juste titre, si l'on s'en tient au strict montant de l'aménagement. « *La qualité de celui-ci, ainsi que le prix du foncier dans le cadre du renouvellement urbain, augmentent le budget,* note Pascal Henry au sujet des Rives de la Haute-Deûle. *Par ailleurs, la recherche de mixité sociale et d'attractivité pour les entreprises incite les collectivités à limiter les charges foncières : cela signifie des recettes en moins. Il faut donc que le projet soit porté par une vraie volonté politique de développement maîtrisé à long terme.* »

« Dans la durée, la notion de surcoût s'estompe au profit d'économies non négligeables qu'il convient de prendre en compte dans l'élaboration du projet »

Or, dans la durée, la notion de surcoût s'estompe au profit d'économies non négligeables qu'il convient de prendre en compte dans l'élaboration du projet. Franck Faucheux, au MEEDAT, pointe plusieurs pistes : « *La place de la voiture coûte très cher aujourd'hui : en diminuant la taille des voiries, en repensant le stationnement en périphérie du quartier, on diminue ce coût. Autre exemple : l'écoquartier consomme moins d'espace et moins de matériaux ; sa construction exige la réutilisation de la terre de remblais sur place, et supprime donc les déplacements de camions.* » On peut ajouter les réseaux évités par une conception cohérente du quartier, la limitation des transports, ou la mutualisation d'installations de chauffage ou d'espaces collectifs. Mais l'autre source d'économie importante, bien sûr, concerne la consommation d'eau et d'énergie : pour les habitants et les entreprises implantées dans l'écoquartier, ce critère est à intégrer au calcul du prix global du logement ou des locaux.

Un nouveau champ d'expérimentation

En matière d'aménagement durable, rien n'est figé, et les évolutions sont très rapides. Les premiers lotissements avec garages groupés, pionniers il y a quelques années, semblent aujourd'hui dépassés par les nouveaux projets. Si la réflexion préalable est indispensable à la réussite d'un écoquartier, sans doute doit-elle comporter, entre autres, une étude des expériences déjà abouties, pour tirer profit de leurs leçons et arbitrer entre des choix divers. Bref, une démarche expérimentale au service d'un urbanisme durable.

À lire

- *L'urbanisme durable*, Catherine Charlot-Valdieu et Philippe Outrequin, Éditions Le Moniteur, 2009.
- *Ecoquartiers en Europe*, Philippe Bovet, Éditions Terre Vivante, 2009.
- *Analyse de projets de quartier durable en Europe*, Philippe Outrequin et Catherine Charlot-Valdieu, Éditions La Calade, 2004.

SUJET NATIONAL POUR L'ENSEMBLE DES CENTRES DE GESTION ORGANISATEURS

TECHNICIEN SUPERIEUR TERRITORIAL

CONCOURS EXTERNE

SESSION 2010

RAPPORT

établi à partir d'un dossier portant sur la spécialité au titre de laquelle le candidat concourt. Cette épreuve est destinée à apprécier les capacités d'analyse et synthèse du candidat.

Durée : 3 heures
Coefficient : 2

SPECIALITE : AMENAGEMENT URBAIN

INDICATIONS DE CORRECTION

Rappel du sujet :

Vous êtes technicien supérieur territorial au sein de la ville de Naturaville qui compte 40 000 habitants.

La Directrice des services techniques vous demande de rédiger à son attention, exclusivement à l'aide des documents ci-joints, un rapport sur la ville durable.

L'épreuve se compose d'une seule partie. Le rapport ne comporte pas de propositions. Quelle que soit l'organisation du candidat, on attend de lui qu'il gère son temps correctement pour rendre un travail structuré et terminé.
Les correcteurs devront adapter le niveau d'exigence à la faisabilité du travail par le candidat dans le temps qui lui est imparti. A l'exhaustivité de la synthèse, on privilégiera une construction logique, une argumentation rigoureuse, une présentation structurée et concise, un propos clair et correctement rédigé.
Enfin, s'agissant d'un concours, on étalera le plus possible la notation pour permettre la sélection des candidats.

Les éléments essentiels à développer par le candidat :
Notion de développement durable au cœur du sujet : définition, détails des différents volets (environnemental, social, économique)
Au regard de la spécialité aménagement, il convient d'identifier les enjeux d'une approche en termes de ville durable : freins, leviers et outils d'actions...
En matière d'urbanisme, les défis sont nombreux et complexes : comment concilier les objectifs de progrès social avec la réduction de l'empreinte écologique ; la volonté d'une ville plus attractive et productrice d'emplois, de services...avec la réduction des consommations énergétiques.
Il convient de trouver un équilibre grâce à des solutions de mobilité durable et une politique globale et cohérente sur un territoire.
Des exemples de projets seront cités : écoquartiers ; labels HQE, agendas 21...

La logique du plan doit être appréciée en fonction de sa cohérence et de son équilibre.
Le plan doit être présenté dans une introduction qui problématise la commande.

Plan indicatif :

I) Analyser les enjeux de concevoir une ville durable
   A) Identifier les freins et leviers
   B) Maîtriser l'étalement urbain

II) Développer des solutions pour aménager durablement le territoire
   A) Connaître les outils de l'action publique
   B) Avoir recours à une stratégie globale et cohérente dans la durée